

**A Indonésia e a ASEAN:  
Interesses Nacionais e Compromissos Regionais  
no Período Pós-Suharto (1998-2017)**

**Carina Vanessa Ferreira Antunes**

**Dissertação de Mestrado em  
Ciência Política e Relações Internacionais  
Especialização em Estudos Políticos de Área**

**Novembro de 2018**

Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais, na área de especialização de Estudos Políticos de Área, realizada sob a orientação científica da Professora Doutora Raquel Vaz-Pinto e da Professora Doutora Carmen Fonseca.

*Aos meus pais*

## **AGRADECIMENTOS**

Pelos valiosos conselhos e observações críticas, pelas generosas paciência e palavras de incentivo, quero deixar o meu agradecimento às minhas Professoras orientadoras, a Professora Doutora Raquel Vaz-Pinto e a Professora Doutora Carmen Fonseca, pelo inestimável apoio que me deram a navegar por entre os corais da investigação.

**A Indonésia e a ASEAN: Interesses Nacionais e Compromissos Regionais  
no Período Pós-Suharto (1998-2017)**

**Carina Vanessa Ferreira Antunes**

**RESUMO**

A Indonésia, o maior e mais influente país do Sudeste Asiático, é considerada a força motriz da ASEAN e tem historicamente afirmado que esta é a pedra angular da sua política externa. Com a queda do regime de Suharto (1998), a Indonésia entrou no período conturbado da *reformasi* imersa no receio da desintegração nacional e superou-o, emergindo como uma nação democrática, com um crescimento económico robusto e com uma renovada ambição de se tornar uma potência regional e, até, internacional. Na ASEAN, a Indonésia investiu significativo capital diplomático na criação de uma comunidade de segurança, na adopção da Carta da ASEAN e na promoção da democracia e dos direitos humanos, demonstrando vontade de liderar a associação.

As orientações políticas e perspectivas estratégicas da Indonésia democrática encontraram, porém, obstáculos no interior da ASEAN. Enquanto o regime de Suharto se desintegrava, a ASEAN alargava-se ao Laos, a Myanmar e ao Camboja, tornando-se mais díspar e menos coesa, política e economicamente, no plano das relações internas. As diferenças internas espelharam-se nas relações externas, complexificando o difícil processo de alinhamento de posições internacionais da ASEAN. Para além de a democracia e os direitos humanos não terem sido acolhidos como parte integrante da cultura política, com custos de credibilidade internacional, a visão regional preferida por Jacarta, num momento de crescente competição de potências externas por influência na região, em particular os EUA e a China, está ameaçada pelos alinhamentos políticos dos membros mais recentes da ASEAN. Finalmente, as disputas no Mar do Sul da China, envolvendo vários membros da ASEAN e sendo susceptível de afectar a integridade territorial da Indonésia, criam um dilema crítico na região.

Num contexto em que a centralidade da ASEAN na arquitectura regional e a própria coesão subregional são afetadas por tensões internas e rivalidades externas, as

respostas da Indonésia aos seus dilemas estratégicos têm influência crítica na estabilidade e desenvolvimento do ASEAN. Por meio da investigação, analisaremos a evolução da política externa da Indonésia e modo como Jacarta articulou os interesses nacionais com os compromissos com o projecto regional da ASEAN, no período de 1998-2017.

PALAVRAS-CHAVE: Indonésia, Política Externa, ASEAN, Sudeste Asiático, Regionalismo

**Indonesia and ASEAN: National Interests and Regional Commitments  
in the Post-Suharto Period (1998-2017)**

**Carina Vanessa Ferreira Antunes**

**ABSTRACT**

Indonesia, the largest and most influential country in Southeast Asia, is considered to be the leading force driving the regional project embodied by ASEAN and has historically affirmed that ASEAN is the cornerstone of its foreign policy. With the fall of the Suharto regime (1998), Indonesia entered the troubled *reformasi* period fearing national disintegration and overcame it, emerging as a democratic nation, with robust economical development and a renewed ambition to become a regional, and even international, power. In ASEAN, Indonesia has invested significant amount of diplomatic capital in the creation of a security community, in the adoption of the ASEAN Charter, and in the promotion of democracy and human rights, showing the will to lead the association, politically and economically, in its internal relations.

The political approaches and strategic perspective of the democratic Indonesia found obstacles inside ASEAN. While the Suharto regime was disintegrating, ASEAN was expanding to Laos, Myanmar and Cambodia, becoming more heterogeneous and less coherent. The internal differences were reflected on the external relations, complexifying the difficult process of alignment of ASEAN's external perspec-

tives. Not only did democracy and human rights failed to take root as part of the regional political culture, with international credibility costs, Jakarta's preferred regional order, in a period of increasing external competition for influence in the region, especially from the US and China, it threatened by the political alignments of the newest members. Finally, the disputes in the South China Sea, involving many ASEAN members and possibly affecting Indonesia's territorial integrity, create a critical regional dilemma.

In a context in which ASEAN centrality in the regional architecture and even subregional cohesion is affected by internal tensions and external rivalries, Indonesia's answers to its strategic dilemmas has critical influence in the stability and development of ASEAN. Through this research, we will analyse the evolution of Indonesia's foreign policy and how Jakarta articulated its national interests with its regional commitments to ASEAN regional project in the period of 1997-2017.

**KEYWORDS:** Indonesia, Foreign Policy, ASEAN, Southeast Asia, Regionalism

# ÍNDICE

<b>ABREVIATURAS E ACRÓNIMOS</b>	<b>8</b>
<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>10</b>
<b>CAPÍTULO 1. ENQUADRAMENTO TEÓRICO</b>	<b>14</b>
<b>CAPÍTULO 2. A INDONÉSIA E A ASEAN NA ERA DE SUHARTO (1967-1998)</b>	<b>21</b>
2.1. RAÍZES HISTÓRICAS DA POLÍTICA EXTERNA INDONÉSIA	21
2.1.1. O legado da Revolução: nacionalismo e política <i>bebas aktif</i>	21
2.1.2. Legado de Sukarno: diplomacia da revolução e a revisão do sistema internacional	24
2.1.3. Legado de Suharto: a diplomacia do desenvolvimento e o alinhamento limitado	26
2.2. A INDONÉSIA E A ASEAN NA ERA DE SUHARTO (1967-1998)	34
2.2.1. A reconciliação pós- <i>konfrontasi</i> e a nova ordem regional de segurança	34
2.2.2. A Indochina e os desafios à ordem regional	37
2.2.3. O fim da Guerra Fria e a adaptação à nova ordem internacional	42
2.2.4. Um novo rumo nas relações externas da ASEAN	44
2.2.5. 1997-1998: a dupla junção crítica	47
<b>CAPÍTULO 3. A POLÍTICA EXTERNA DA INDONÉSIA NA ERA PÓS-SUHARTO (1998-2017)</b>	<b>49</b>
3.1. A <i>REFORMASI</i> (1998-2004)	49
3.1.1. Jusuf Habibie (1998-1999)	49
3.1.2. Abdurrahan Wahid (1999-2001)	51
3.1.3. Megawati Sukarnoputri (2001-2004)	53
3.2. SUSILO BAMBANG YUDHOYONO (2004-2014)	55
3.3. JOKO WIDODO (2014-)	64
<b>CAPÍTULO 4. A INDONÉSIA E A ASEAN NO PERÍODO PÓS-SUHARTO (1998-2017)</b>	<b>70</b>
4.1. HABIBIE E WAHID (1998-2001)	70
4.1.1. A convulsão em tempos de expansão	70
4.1.2. O reforço da cooperação com o Nordeste Asiático	72
4.2. MEGAWATI SUKARNOPOUTRI (2001-2004)	73
4.2.1. A instabilidade regional e as ameaças de segurança não tradicionais	73
4.2.2. A Cimeira de Bali e a Declaração ASEAN Concord II	75
4.2.3. As relações externas da ASEAN	78
4.3. SUSILO BAMBANG YUDHOYONO (2004-2014)	81
4.3.1. A Carta da ASEAN	81
4.3.2. A construção da(s) Comunidade(s) ASEAN	85
4.3.3. A Declaração Bali Concord III e a rivalidade EUA-China	95
4.3.4. O Mar do Sul da China	99
4.4. JOKOWI (2014-)	103
4.4.1. A Comunidade ASEAN	104
4.4.2. As relações externas da ASEAN	105
4.4.3. O Mar do Sul da China	106
<b>CONCLUSÕES: INTERESSES NACIONAIS E COMPROMISSOS REGIONAIS.</b>	<b>111</b>
<b>FONTES DOCUMENTAIS E BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>120</b>



## ABREVIATURAS E ACRÓNIMOS

- ABRI - Forças Armadas Indonésias
- ADB - Banco Asiático para o Desenvolvimento (*Asian Development Bank*)
- AFTA – Acordo de Comércio Livre da ASEAN
- APEC - Associação para a Cooperação Ásia-Pacífico
- ARF - Fórum Regional ASEAN (*ASEAN Regional Forum*)
- ASEAN - Associação das Nações do Sudeste Asiático
- DPR – Conselho dos Representantes do Povo (*Dewan Perwakilan Rakyat*)
- EAS - Cimeira da Ásia Oriental (*East Asian Summit*)
- FMI - Fundo Monetário Internacional
- GAM – Movimento de Libertação de Aceh
- Golkar – Partido dos Grupos Funcionais (*Partai Golongan Karya*)
- IORA – Associação do Arco do Oceano Índico (*Indic Ocean Rim Association*)
- Kostrad – Comando Estratégico do Exército
- MPR – Assembleia Consultiva do Povo (*Majelis Permusyawaratan Rakyat*)
- NU – Acordar dos Académicos Religiosos (*Nahdlatul Ulama*)
- OCI - Organização para a Cooperação Islâmica
- ONU - Organização das Nações Unidas
- PKI - Partido Comunista Indonésio (*Partai Komunis Indonesia*)
- PDI-P - Partido de Luta Nacionalista Indonésio (*Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan*)
- RCEP – Parceria Económica Compreensiva Regional (*Regional Comprehensive Economic Partnership*)
- TAC - Tratado de Amizade e Cooperação do Sudeste Asiático

TIJ – Tribunal Internacional de Justiça

TNI – Forças Armadas Indonésias

TPA - Tribunal Permanente de Arbitragem

TPP – Acordo de Parceria Económica Trans-Pacífica

UNCLOS - Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (*United Nations Convention of the Law of the Sea*)

UE – União Europeia

ZOPFAN - Zona de Paz, Liberdade e Neutralidade (*Zone of Peace, Freedom, and Neutrality*)

## INTRODUÇÃO

A Indonésia é o maior país arquipelágico do mundo, abundante em recursos naturais e perpassado por vias marítimas que unem dois oceanos e que são geoestrategicamente das mais importantes do mundo. É um país povoado por 240 milhões de pessoas, com mais de 300 etnias, que se tornou a terceira maior democracia do mundo e conta com a maior população muçulmana do mundo. É, ademais, uma força motriz da construção regional corporizada pela ASEAN e tem-na considerado uma pedra angular da sua política externa.

Com a queda do regime autoritário, Jacarta centrou-se na resolução dos problemas internos e na gestão das repercussões internacionais das crises, havendo um ocaso da sua participação na ASEAN (Emmers, 2005; Acharya, 2014). Com a estabilização interna, a Indonésia reativou a participação regional e internacional. Sob a presidência de Yudohyono (2004-2014), um líder ativo em assuntos internacionais, foi reafirmada a doutrina *bebas-aktif* e foram apresentadas as políticas “um milhão de amigos e zero inimigos” no plano global e de um “equilíbrio dinâmico” na região ASEAN. Este conceito distingue-se do “equilíbrio de poder” da doutrina realista por assentar num sistema cooperativo de relações com as potências e não num predomínio de conflito (Acharya, 2014; Sebastian, 2013), podendo reflectir modificação do quadro de segurança da Indonésia (Acharya, 2014). Yudohyono defendeu também uma Indonésia criadora de normas, construtora de consensos e *peacekeeper* (Acharya, 2014; Emmers, 2005). A ideia de ascensão da Indonésia colhe apoiantes nas elites políticas e empresarias nacionais e internacionais (Emmerson, 2012; Fealy e White, 2016). A democratização, o crescimento económico e a estabilidade são apontados como elementos demonstrativos do perfil internacional da Indonésia enquanto média potência (Acharya, 2014). Porém, a análise dos indicadores fornece sinais mistos (Emmerson, 2012) e foram escassos os meios materiais mobilizados por Jacarta para a promoção de uma agenda global (Robinson e Hadiz, 2016).

Proponente da criação da ASEAN, a Indonésia é percebida como *primus inter pares* na organização, devido às suas dimensões geográfica e populacional e defesa da resiliência regional (Weatherbee, 2015; Acharya, 2014; Anwar, 1994). Apesar desta proeminência, não existe um poder hegemónico na região (Emmers, 2004) e a lide-

rança da Indonésia é avaliada como incompleta e sectorial, relevante na área política e de segurança, menos saliente na área económica (Emmers, 2014). Este comportamento reflecte a natureza dos interesses nacionais prosseguidos por Jacarta na ASEAN e o processo de decisão por consenso (Anwar, 1994). Resulta também da atuação sobretudo ideacional ou normativa (Lanti e Sebastian, 2010) e que admite que diferentes áreas de cooperação regional conheçam distintos promotores (Acharya, 2014).

Certo é que as orientações políticas e perspectivas estratégicas da Indonésia democrática encontraram obstáculos no interior da ASEAN. O alargamento da ASEAN tornou-a mais heterogénea e menos coesa no plano das relações internas. As diferenças internas espelharam-se nas relações externas, complexificando o difícil processo de alinhamento de posições internacionais da ASEAN. Para além de a democracia e os direitos humanos não terem sido acolhidos como parte integrante da cultura política, com custos de credibilidade internacional, a visão regional preferida por Jacarta, num momento de crescente competição de potências externas por influência na região, em particular os EUA e a China, está ameaçada pelos alinhamentos políticos dos membros mais recentes da ASEAN. Finalmente, as disputas no Mar do Sul da China, envolvendo vários membros da ASEAN e sendo susceptível de afectar a integridade territorial da Indonésia, criam um dilema crítico na região.

Particularmente relevante é o facto de os princípios centrais da política externa indonésia, o nacionalismo, a independência e o não alinhamento, forjados após a independência, estarem profundamente enraizados na cultura política nacional (Sukma, 1995) e persistirem após a democratização (Wirajuda, 2014). Há autores que defendem que a Indonésia prossegue um caminho regionalista para um papel global (Acharya, 2014), contudo a asserção carece de demonstração e gerou-se um debate entre “pró-Aseanistas” e “pós-Aseanistas” acerca da relevância que a associação deveria ter na política eterna da organização.

As tensões associadas à ascensão internacional e à defesa dos interesses nacionais no quadro de uma organização em que há perspectivas díspares (Sebastian, 2012), e num contexto em que a centralidade da ASEAN na arquitectura regional e a própria coesão subregional são afetadas por tensões internas e rivalidades externas, as respostas da Indonésia aos seus dilemas estratégicos têm influência crítica na estabilidade e desenvolvimento do Sudeste Asiático. Desta problemática, resulta a pergunta central de investigação: “Como é que a Indonésia compatibilizou os seus interesses

estratégicos com o seu compromisso com o projecto regional da ASEAN no período pós-Suharto (1998/2017)?”.

Para responder à pergunta central de investigação, organizámos o processo de trabalho em torno de cinco eixos problemáticos: as dimensões histórica, interna, internacional e regional, interna e externa. Na dimensão histórica, procuramos identificar e descrever os principais elementos da política externa da Indonésia e perceber a relevância da ASEAN naquela política, incluindo na agenda de Jacarta aquando da queda de Suharto e caracterizar o estágio de desenvolvimento da ASEAN e as questões prementes àquela data. Com a análise da dimensão interna, pretendemos identificar quais foram, quais as componentes de desenvolvimento material (económico e militar) da Indonésia e perceber o impacto da democratização na política externa. Por meio do exame da dimensão internacional, procuramos identificar os grandes traços da política externa indonésia e os interesses estratégicos definidos pelas lideranças indonésias, incluindo as perspectivas das elites sobre a política externa do arquipélago, bem como os elementos-chave das relações da Indonésia com as grandes potências, em particular a China e os Estados Unidos, sem perder de vista relações com outras potências relevantes (v.g. Japão e Índia). Na plano da ASEAN, na dimensão regional interna, buscamos caracterizar as relações bilaterais da Indonésia com os membros da ASEAN e os alinhamentos dos países entre si, bem como identificar e caracterizar as principais propostas defendidas ou não apoiadas pela Indonésia. Já na dimensão regional externa, procuramos identificar as potências extraregionais com presença na região e as relações da ASEAN com as referidas potências, incluindo identificar as principais propostas apresentadas ou rejeitadas por Jacarta para as relações externas da ASEAN.

Pretendemos alcançar quatro objetivos fundamentais com a investigação. Em primeiro lugar, identificar os objetivos da política externa da Indonésia para a ASEAN e a relevância da ASEAN na estratégia de Jacarta aquando da queda de Suharto (1998). Em segundo lugar, caracterizar a actuação da Indonésia na ASEAN, como tem exercido a liderança, a que propostas se tem oposto, como tem contribuído para o desenvolvimento da organização e da implementação das suas políticas. Em terceiro lugar, caracterizar o contributo que a Indonésia tem dado para a centralidade da ASEAN na arquitectura regional mais ampla. Em quarto lugar, identificar linhas de convergência e de divergência entre os interesses de política externa da Indonésia e as políticas prosseguidas pela ASEAN. A investigação será descritiva, assente sobretudo

em elementos qualitativos, com apoio de dados quantitativos, com base em observação indirecta e com recurso a análise documental e bibliográfica.

Atento o tema e a pergunta de investigação, cabe definir como entendemos os dois termos centrais do problema: interesses nacionais e compromissos regionais. A Indonésia tem interesses fundamentais dependentes de factores histórico-culturais com natureza perene (ainda que não imutável) e que tem interesses contingentes, variáveis em função das variáveis internas e das variáveis sistémicas. Estes elementos serão encontrados por referência às doutrinas estratégicas e às linhas gerais de políticas externa. Aqui assume pertinência a observação de Weatherbee (2005:155) de que o presidente determina os interesses relevantes num dado momento histórico, a prosseguir de acordo com a política *bebas-aktif*, e que a promoção ou protecção dos interesses é função da mobilização de recursos. Neste contexto, decidimos procurar a constante nos interesses nacionais por meio da análise histórica da política externa indonésia e analisar, por cada ciclo governativo, os interesses definidos e/ou prosseguidos, para encontrar os elementos variáveis. Os compromissos regionais, por seu turnos, consistem no conjunto de acordos estabelecidos entre os membros da ASEAN a respeito do seu funcionamento e orientação política e estratégica.

Empregaremos um método de análise descritivo, conduziremos a investigação com base em observação indirecta, por meio de uma pesquisa mista, realizada com recurso a uma estratégia de incorporação concorrente, com prevalência da informação qualitativa. Adoptaremos uma abordagem metodológica histórico-sociológica, centrada na análise de continuidade e rupturas históricas e com a identificação de padrões de comportamento social.

## CAPÍTULO 1. ENQUADRAMENTO TEÓRICO

Na selecção da abordagem teórica a utilizar na análise do problema de investigação, tomámos em consideração dois elementos prévios, que cumpre explicitar. O primeiro respeita ao carácter eminentemente ateórico que caracteriza parte numerosa da literatura sobre a política externa indonésia e sobre o Sudeste Asiático e a ASEAN. É uma constatação reportada por diversos autores, como Novotny (2010), Emmers (2004) e Acharya (2012) e que pode explicar-se com base em duas razões principais: por um lado, os países da região parecem não comportar-se de acordo com o que seria teoricamente expectável; por outro lado, muitos trabalhos integram a categoria de estudos de área e estes tendem a concentrar-se mais na realidade empírica nativa do que no enquadramento teórico. O presente estudo, integrando uma investigação de estudos políticos de área, visa inscrever-se numa via intermédia, em que ao apoio inestimável de uma lente teórica organizativa da linha de análise se une o conhecimento multidimensional de uma região específica, com história, cultura e interações próprias. O segundo elemento, na senda do anterior, consiste no facto de a operacionalização teórica só poder ser realizada com base numa análise multidimensional (Shambaugh, 2014) e requerer a combinação de diferentes abordagens (Acharya, 2014).

### *Política externa e realismo neo-clássico: elementos gerais*

A perspectiva teórica que adoptamos para apreciar a formação da política externa indonésia é o realismo neo-clássico. Em primeiro lugar, o realismo neo-clássico é uma teoria de política externa (Rose, 1998; Lobell et. al., 2009), isto é, visa explicar o que os Estados pretendem alcançar no plano externo e quando pretendem fazê-lo, tendo como variável dependente o comportamento individual do Estado (Rose, 1998:145). Distingue-se, pois, das teorias da política internacional, como o realismo ou o liberalismo, que visam explicar os resultados das interacções entre os Estados e cuja variável dependente são os padrões de resultado das interacções dos Estados.

Trata-se de uma perspectiva que se integra no paradigma realista da teoria das relações internacionais, cujos principais teóricos são Kenneth Waltz e Hans Morgenthau, que assume como pressuposto ser o Estado um actor unitário e racional, considerado a principal unidade de análise da política internacional. Fundamental no paradigma realista é o conceito de anarquia do ambiente internacional e a busca de segurança num ambiente hostil.

O aprimoramento do paradigma surge por meio do trabalho de Walt e é designado de neo-realismo. Esta perspectiva a política internacional por referência ao sistema internacional. Nesta variação do modelo realista, os Estados continuam a procurar assegurar a sua sobrevivência e a auto-ajuda é, num sistema anárquico, a base do comportamento dos Estados, contudo este último é limitado, não apenas pela natureza humana, mas também pela arquitectura do sistema internacional.

São elementos caracterizadores do poder dos estados a dimensão da população, a disponibilidade de recursos, a capacidade económica, o poder militar e a estabilidade política. A busca pelo poder funda-se, não na natureza humana, mas na estrutura do sistema internacional.<sup>1</sup>

A vantagem do realismo neo-clássico, para efeitos da presente investigação, é a de consistir numa via intermédia apta a integrar variáveis internas e externas. Como explica Rose (1998:146), os cultores desta abordagem sustentam, por um lado, que o escopo e as ambições da política externa de um Estado se devem, antes de mais, ao seu lugar no sistema internacional e às suas capacidades materiais relativas, razão pela qual são *realistas* e, por outro lado, defendem que o impacto de tais capacidades na política externa é indirecta e complexa, na medida em que as pressões sistémicas têm de ser traduzidas ao nível da unidade, daí serem *neoclássicos*.

A escolha desta abordagem assenta em dois elementos fundamentais. Em primeiro lugar, a percepção dominante das elites indonésias é a de que o mundo é um lugar hostil, incerto, inseguro, como apurado nos estudos de Weinstein (2007) e de

---

<sup>1</sup> Importa ter presente que no realismo as fontes primárias de influência dos Estados no sistema internacional são as forças armadas e a pujança económica, os poderes duros e materiais. Porém o conceito de poder tem sido objecto de profundas disputas e desenvolvimentos recentes têm chamado a atenção para a importância do poder suave (*soft power*). Novotny (2010:29) nota que um estudo recente aponta para a fragilidade da correlação entre o *hard power* de um Estado e o seu prestígio, sendo que a explicação para a disparidade reside no facto de o estatuto de grande potência ser uma ideia socialmente construída partilhada por um grande número de pessoas. A ideia que subjaz ao estudo é a de que o poder depende do contexto no qual é medido.



Leifer (2013), uma interpretação do ambiente externo que nos coloca no âmbito do paradigma realista. Em segundo lugar, assumimos que as condições internas dos Estados se repercutem amplamente no seu comportamento externo, isto é, que as escolhas de política externa são feitas por pessoas concretas e que são as suas compreensões do poder relativo e das restrições internas que delimitam as opções com base nas quais formulam as suas escolhas. Aliás, tal resulta dos ensinamentos de Leifer (2013) e é confirmado pelos estudos de Sukma (2012, 1995).

*Política externa e realismo neo-clássico: especificidades da mundivisão javanesa e a cultura indonésia da realpolitik*

A cultura política indonésia, enquanto conjunto de normas e valores políticos partilhados pela sociedade, foi profundamente influenciada pela cultura da Java, a ilha mais populosa e dominante, tendo as lideranças de *Pak* Sukarno e *Pak* Suharto, embora com personalidades e perfis muito distintos, espelhado a cultura javanesa (Lanti e Sebastian, 2010:159). É plausível que o legado conceptual e interpretativo esteja presente, ainda, nas lideranças e elites indonésias.

Existem três conceitos que podem apoiar a uma interpretação mais rica e profunda da leitura do ambiente político e estratégico, interno e externo: poder, segurança e mandala. O conceito javanês de poder tem, segundo Anderson (2006:22-23), quatro características essenciais: o poder é concreto, e não uma premissa teórica, é uma realidade existencial e existe independentemente dos seus possuidores; o poder é homogéneo, ou seja, todo o poder é do mesmo tipo e procede da mesma fonte; a quantidade de poder no universo é constante e não resulta de qualquer circunstância específica, antes precedendo-a, pelo que a concentração de poder num lugar ou pessoa implica uma diminuição proporcional do poder noutra lugar<sup>2</sup>; por fim, o poder não suscita problemas de legitimidade, precedendo questões de bem e mal. Lanti e Sebastian (2010:153) observam que a busca pelo poder é, assim, uma soma nula.

---

<sup>2</sup> É plausível que seja esta a razão porque, segundo Sukarno, não existia um vácuo de poder (Leifer, 2013).

O conceito de segurança é compreensivo e a resiliência nacional integra todos os elementos da vida nacional, como a ideologia, a política, a economia, a sociedade, a cultura e as forças armadas, sendo que a segurança é articulada como integrando, de modo inextrincável, a segurança e a prosperidade (Lanti e Sebastian, 2010:149). Propõem Lanti e Sebastian (2010:150) que o conceito de segurança nacional indonésio é entendido à luz da tradição javanesa e da concepção de comunidade política enquanto mandala, definida pelo seu centro e não pela sua periferia.

O conceito de mandala<sup>3</sup>, expondo a orientação centrípeta da mundivisão javanesa, é, advoga Anderson (2006), susceptível de conduzir a uma perspectiva específica das relações internacionais. O inimigo prioritário é o que está mais próximo, pois o poder é mais fraco no ponto em que a esfera de poder do governante se mistura com a do vizinho. A destruição de outros não significa em si, automaticamente, o aumento ou renovação do poder do governante, mas tão-só a dispersão do poder do seu rival, o qual pode ser adquirido ou absorvido por outro, donde a absorção ser vista como a submissão voluntária de reinos vizinhos ao poder supremo do governante e, deveras importante, a glorificação do governante não mencionar as suas capacidades para a batalha, como no caso do monarca medieval europeu (Anderson, 2006:44-5). Assim “[t]he ideal form of temporal power is a world empire, in which all political entities are combined in a coherent unity, and the web and flow of Power implied in a universe of multiple mandala locked in conflict with one another (for a time) no longer exists” (Anderson, 2006:45).

A procura de harmonia é central para o entendimento da vida social javanesa e esta inclui a arte de governar (Anderson, 2006). A cultura javanesa tem uma capacidade de incorporação de ideias novas e de sincretismo destas com ideias antigas que a torna tolerante perante a cultura de outros, conquanto estas não firam os preceitos

---

<sup>3</sup> A mandala é descrita por Moertono do seguinte modo: “*The mandala (circle, namely of influence, interest or ambitions) can be described as a complex of geopolitical relations, relating to boundaries and to contact with foreign countries. The doctrine emphasized the cult of expansion, a necessary spur to the struggle for existence, self-assertion and world domination, and the dynamic factor calculated to disturb the equilibrium of interstate relations. A state’s belligerence is in the first place directed towards its closest neighbor(s), thus making necessary the friendship of the state next to the foe, which because of its proximity, is also a natural enemy of the foe. But if the mutual foe should be conquered, the two allies would become close neighbors, which would create a new enmity. So this circle of alignment and alienation would steadily expand until a universal peace is reached by the establishment of a world-state with a sole and supreme ruler (chakravartin)*” (citado em Anderson, 2006, 43-4).

centrais da vida social javanesa. Neste sentido, os javaneses tendem a lidar com a diferença de opinião por meio de reconciliação de diferenças num ponto intermédio.<sup>4</sup>

### *A balança de poder e balança de ameaças*

O conceito de balança de poder é central na teoria neorealista. Segundo a teoria, o equilíbrio do sistema é o que assegura a estabilidade, e por conseguinte a paz, internacional. Existindo uma potência que emerge, os demais estados do sistema adoptam comportamentos que podem consistir no balanceamento ou no *bandwagoning*. Considerando que o objectivo primacial dos Estados num ambiente anárquico é a segurança, as aspirações hegemónicas de outros Estados constituem uma ameaça às unidades do sistema, quer pela hipótese de extinção, quer pela possibilidade de perda de soberania, autonomia ou controlo sobre o seu próprio destino. É neste contexto que emerge a necessidade de balanceamento, i.e., de equilíbrio do sistema de distribuição de poder. Existem divergências quanto à quantidade de poder que os Estados procuram para assegurar a sua segurança (e, em consonância, quais os comportamentos que tendem a adoptar): enquanto Waltz considera que os governantes buscam uma quantidade de poder adequada, Mearsheimer postula que os Estados nunca estão satisfeitos com o poder que têm. Destas divergências de entendimento emergiram duas correntes: o realismo defensivo e o realismo ofensivo.

No plano do estudo da política externa da Indonésia, um eminente proponente da balança de poder como instrumento analítico foi Michael Leifer (2013; 2013a). A teoria da balança de poder tem sido objeto de inúmeras críticas - permanecendo, até ao presente, um conceito altamente contencioso - devido à crescente importância dos actores não estatais e à falta de regimes internacionais, *inter alia*.

O trabalho académico realista prosseguiu no aprimoramento do conceito de balança de poder e deste emergiu a teoria da balança de ameaças, segundo a qual os estados tendem a aliar-se com a potência que consideram mais ameaçadora. A teoria da balança de ameaças foi desenvolvida por Walt (1987) com o propósito de superar a

---

<sup>4</sup> A prevalência na mundivisão javanesa na vida política contemporânea da Indonésia será afluída, mas não explorada, no decurso da dissertação, atentos os naturais limites de tempo e espaço no tratamento do tema da investigação.

constatação de que os Estados nem sempre se comportam com o fito de balancear as potências mais fortes ou a potência hegemónica emergente. Para Walt, a percepção de ameaça constitui umas das mais importantes forças na política internacional, contribuindo de modo significativo para a formação de alianças internacionais, uma vez que, se um dado Estado for percebido como uma ameaça, este Estado será com probabilidade confrontado com políticas defensivas e hostis de outros Estados. O conceito de balanço de ameaças reconhece a subjetividade da análise do poder. Um dos pressupostos do conceito de balanço de ameaças é a de que, de acordo com o critério da proximidade geográfica, um Estado tende a considerar os seus vizinhos como uma ameaça muito maior do que qualquer superpotência distante (Novotny, 2010:38), o que está de acordo com a visão da mandala.

Com base em elementos da investigação desenvolvida junto das elites indonésias, Novotny (2010) sustenta que o conceito de balanço de ameaças capta com maior acuidade o comportamento adoptado pela nação arquipelágica. Novotny argumenta que o conceito neorealista de estrutura é construído subjectivamente pela mente humana e que consiste numa variável e não numa constante, pelo que “*it is the constantly mutating conception of self-interest in the human mind that shapes the structure, which in turn organize our thoughts us the states’ actions*” (2010:27). Acrescenta que o conceito de percepção de ameaça é mais restrito do que o conceito de poder e tem assim maior capacidade analítica (Novotny, 2010).

Tomamos como prudente a ideia avançada por Novotny (2010:47) de que considerar o consenso da elite sobre a natureza e a urgência da ameaça é mais relevante no contexto de um ambiente democrático plural e aumento da proeminência de ameaças não convencionais e transnacionais.

No quadro do ambiente regional, porém, importa adequar a perspectiva em razão da ideia de “*regional entitlement*”, que Leifer (2013) identificou como correspondendo ao posicionamento da Indonésia na região. A percepção das elites indonésias de ascendência regional relaciona-se com a capacidade de projecção de poder, pelo menos sob a forma de liderança. Há ponderosas razões para sustentar que as lideranças e elites indonésias adoptam comportamentos distintos em razão do concreto ambiente estratégico que operam e que o poder desempenha um papel na política externa regional da Indonésia.



## **CAPÍTULO 2. A INDONÉSIA E A ASEAN NA ERA DE SUHARTO (1967-1998)**

### **2.1. Raízes históricas da política externa indonésia**

#### **2.1.1. O legado da Revolução: nacionalismo e política *bebas aktif***

A declaração de independência, proferida por Sukarno, em 17 de Agosto de 1945, dias depois da capitulação da potência ocupante, o Japão, foi o início de um longo processo de duras negociações (*diplomasi*) e lutas sangrentas contra os holandeses (*perjuangan*), até os líderes nacionalistas lograrem o reconhecimento internacional da Indonésia como estado soberano, em 29 de Dezembro de 1949. Este processo longo e conturbado, repleto de provações, originou um forte sentimento de nacionalismo, um dos traços fundamentais da política externa da Indonésia (Anwar, 1994:17).

Aquando da declaração de independência, o movimento nacionalista tinha apenas controlo parcial do território indonésio e, ao longo do período revolucionário, a natureza complexa da política interna foi marcada por divisões políticas importantes, associadas a clivagens étnicas, ideológicas e religiosas das elites, sendo que as rivalidades internas se reflectiam, em matéria de política externa, no modo de lidar com os holandeses e na definição da identidade internacional da Indonésia (Sukma, 1995:307).

Com vista a mitigar a rivalidade das elites políticas indonésias e a prevenir que os antagonismos entre as superpotências agudizassem as divisões e disputas internas (Sukma, 1995:308), o Vice-Presidente Mohammad Hatta proferiu perante o Comité Central Nacional indonésio o célebre discurso *Mendajung Antara Dua Karang* (Remando entre dois corais), em Setembro de 1948, definindo aquela que viria a tornar-se a “*unchallengeable doctrinal basis of Indonesian foreign policy*” (Weinstein, 2007:161): a política *bebas aktif* (independente e activa).

A política *bebas aktif* fundava-se nas premissas de que a política externa devia ser conforme à fundação ideológica da Indonésia, a *Pancasila*<sup>5</sup>, e salvaguardar os interesses nacionais tal como definidos na constituição e de que o interesse nacional era melhor prosseguido por meio de uma política independente, conduzida com pragmatismo, consoante as situações e os factos que tinha de enfrentar (Sukma, 1995:308).

Foi uma declaração ostensiva de não alinhamento (Leifer, 2013:20), porém não de neutralidade ou equidistância perante as grandes potências, significando, ao invés, que a independência da Indonésia deveria ser maximizada, permitindo ao país adoptar qualquer rumo considerado vantajoso para os interesses nacionais, inclusive contribuir para a paz mundial e para a diminuição das tensões internacionais (Anwar, 1994:18; Weinstein, 2007:162; Hatta, 1958). O discurso foi, aliás, oportuno: a URSS tinha demonstrado disponibilidade para apoiar o movimento de independência, ao contrário das demais potências, no entanto, em plena Guerra Fria, tal poderia indicar que a Indonésia estava a tomar partido do lado soviético, o que poderia não ser benéfico para os interesses nacionais.

O período revolucionário instilou uma desconfiança básica das grandes potências e conferiu ao país “*a well-defined sense of confidence in itself, that if the nation is united and willing to sacrifice and face hardship, it could shape its own destiny*” (Anwar, 1994:18). Para os indonésios, a soberania nacional foi mais um resultado da sua luta pela independência do que da pressão internacional (Sukma, 1995:307)<sup>6</sup>, o que forjou uma tendência para a auto-confiança. Daí que, nas palavras de Anwar (1994:18), se tenha tornado “*um artigo de fé*” que a Indonésia nunca deveria depender de um poder externo para a sua segurança, dado que a responsabilidade pela defesa do Estado reside no próprio povo indonésio, e “*um anátema*” a ideia de alianças militares ou de acolhimento de bases militares estrangeiras (de tal forma que o acordo de segurança com os EUA, assinado pelo governo de Sukiman, foi considerado uma traição às bases da política externa indonésia).

---

<sup>5</sup> Pancasila, pensada como princípio filosófico agregador de um povo heterogéneo com diferentes facções e distintas orientações da elite, compreende cinco elementos: crença num deus, humanitarismo, unidade nacional, democracia e justiça social.

<sup>6</sup> Ideia reflectida neste excerto de um discurso de Sukarno: “*We were born in fire. We are born in the rays of the full moon like other nations. There are other nations whose independence was presented to them. There are other nations who, without any effort on their part, were given independence by the imperialists as a present. Not us, we fought for our independence at the cost of sacrifice. We gained our independence through a tremendous struggle which has no comparison in this world*” (citado em Leifer, 1986:75)

Alcançada a independência, as tarefas mais prementes eram a salvaguarda da soberania e da segurança, a consolidação política interna e a promoção dos interesses económicos (Sukma, 1995:308). O período da democracia parlamentar continuou, contudo, marcado pela instabilidade política, com a emergência de rebeliões armadas e movimentos separatistas (v.g. nas Molucas), acentuando a percepção de vulnerabilidade do arquipélago à fragmentação interna. Esta percepção originou um dos poucos consensos possíveis num sistema em que os partidos políticos, formados pelas lideranças nacionalistas como veículo para a sua subida pessoal ao poder, impediam a subsistência de coligações (Vickers, 2003:111) - esse consenso materializou-se na declaração arquipelágica (1957), segundo a qual: *“All waters, surrounding, between and connecting the islands constituting the Indonesian state, regardless of their extension or breadth, are integral parts of the territory of the Indonesian state and, therefore, parts of the internal or national waters which are under the exclusive sovereignty of the Indonesian state.”* (citada em Leifer, 2013:48).

A declaração arquipelágica, associada à visão nacionalista indonésia, pela relação com a preservação da integridade territorial e da unidade nacional, exprime a ideia de que a terra e o mar são uma unidade, como no termo *tanah-air* (terra-água), que significa pátria (Suryadinata, 1997:13). Assumir o controlo das águas territoriais internas era transformar o mar alto em território indonésio, pelo que, dado o relevo da liberdade de navegação para as grandes potências e a localização estratégica do arquipélago indonésio, a declaração tinha implicações externas e a campanha indonésia pelo reconhecimento internacional do princípio arquipelágico foi objecto de grande investimento diplomático por parte de Jacarta.

Na política externa, destaca-se, ainda, o empenho na luta contra o colonialismo e, em particular, a realização da Conferência Afro-Asiática de Bandung (1955), precursora do NAM.



### 2.1.2. Legado de Sukarno: diplomacia da revolução e a revisão do sistema internacional

Com a instauração da Democracia Guiada (1959), Sukarno reinstituiu a constituição de 1945 (e o sistema presidencialista) e afastou a democracia liberal. No seu discurso Manipol (*Manifesto Politik*), no Dia da Independência, Sukarno nomeou colonialistas e imperialistas como os maiores inimigos da nação e declarou que a luta indonésia devia continuar (*jalan revolusi*). Com uma desconfiança profunda das intenções das potências ocidentais, aguçada pelo envolvimento norte-americano nas rebeliões em Samatra e em Celebes, em 1958, Sukarno acreditava que os objetivos da revolução indonésia, como o estado unitário e a criação de uma sociedade justa e próspera, só podiam ser alcançados por via da radicalização da política externa (Sukma, 1995).

Para unir o país, o Presidente recorreu a uma política externa militante destinada a libertar Irian Jaya<sup>7</sup>. A Democracia Guiada sustentava-se em duas coligações distintas, as forças armadas e o PKI, sendo Sukarno o elemento comum (Suryadinata, 1997:29; Leifer, 2013:55). A nova orientação de política externa servia os interesses tanto dos militares como do PKI, que apoiavam Sukarno, cada um com as suas razões. A maior militância da política externa indonésia correspondeu a progressivo afastamento do bloco ocidental e a uma aproximação à URSS, incluindo apoio militar, o que levou os EUA reconsiderarem os seus interesses e a pressionar os Países Baixos no sentido de “devolverem” Irian Jaya à Indonésia. A estratégia deu frutos e foi acordada a realização de um referendo e a questão foi resolvida em 1962, contudo a política externa indonésia não diminuiu de intensidade.

No imaginário de Sukarno, a Indonésia era um (ou o) líder dinâmico de uma constelação de forças progressivas lutando contra poderes opressores e exploradores (Suryadinata, 1997:29; Leifer, 2013:56). Considerando o colonialismo como o resultado inevitável do sistema internacional (Weinstein, 2007:30), segundo a óptica marxista, Sukarno quis desafiar as forças Nekolim (acrónimo de neocolonialismo, colonialismo e imperialismo) e promover a transformação da ordem internacional, percebida como o confronto entre as Antigas Forças Estabelecidas (Oldefos) e as No-

---

<sup>7</sup> O nome pelo qual era, então, designada a Papua, a metade ocidental da ilha da Papua.

vas Forças Emergentes (Nefos) (1963). Ao contrário de Nehru e de Tito, para quem os estados pós-coloniais eram uma terceira força para conciliação e mediação, Sukarno interpretava o sistema internacional como uma estrutura bipartida que reflectia o conflito insanável entre justiça e injustiça (Leifer, 2013:59).

Sukarno dedicou-se a uma campanha (“Crush Malaysia”) para prevenir a criação da Federação da Malásia, que se convolou na *Konfrontasi*. O Presidente indonésio não só considerou que devia ter sido consultado sobre o tema, como mantinha suspeitas sobre a presença de forças militares estrangeiras no Sudeste Asiático<sup>8</sup>, resultantes do apoio às rebeliões internas na Indonésia pelos EUA e Reino Unido. A criação da Malásia era considerada uma manifestação do neo-colonialismo, daí emergiu a ideia de confrontação política e económica, porém inicialmente não militar. Parecia haver um “*encirclement*” da Indonésia (Leifer, 2013:79). Para a coligação interna, a hipótese de confrontação criava oportunidades, quer para os militares, quer para os comunistas, na medida em que impedia a redução do orçamento militar e conferia às forças armadas uma posição proeminente (Leifer, 2013:79) e o PKI tinha uma oportunidade para se colocar no centro da agitação nacionalista.

As pressões norte-americanas não demoveram Sukarno. Pelo contrário, a Indonésia abandonou a ONU (1965), propôs a criação de uma organização rival, a Conferência das Novas Forças Emergentes (Conefos) e começou a gizar um eixo anti-imperialista Pequim-Pyongyang-Hanói-Jakarta.

Apesar da imagem de farol moral e poder benigno que Sukarno queria transmitir, a imagem externa da Indonésia era negativa, parecendo o país agressivo e expansionista (Anwar, 1994). A *konfrontasi* teve o efeito de isolar internacionalmente a Indonésia e as consequências económicas do conflito foram desastrosas, quer porque os escassos recursos foram canalizados para a sustentação do conflitos, quer porque os países dadores de ajuda cessaram os apoios económicos.

Sukarno teve um impacto indelével na política indonésia, que muitos atribuem ao seu carisma e magnetismo pessoais, fundados nos seus dons oratórios e nas carac-

---

<sup>8</sup> É pertinente referir que, 08 de Setembro de 1954, foi assinado o Pacto de Manila, que fundou a SEATO, organização cujo principal propósito era deter os avanços comunistas na região e que contava com os EUA, o Reino Unido, a Austrália, a França, a Nova Zelândia, as Filipinas, a Tailândia e o Paquistão. A SEATO era percebida por Sukarno como um instrumento do imperialismo.

terísticas de liderança<sup>9</sup>. Herói da independência, pai da nação (*bapak bangsa*), logrou consolidar os princípios internos fundamentais à construção da nação indonésia. Na política externa, Sukarno pretendeu projectar no exterior a imagem da Indonésia (centrada em Java) como o centro do mundo (Suryadinta, 1996:16).

### **2.1.3. Legado de Suharto: a diplomacia do desenvolvimento e o alinhamento limitado**

É com a tentativa de golpe de estado, em 1 de Outubro de 1965, com vários generais do exército raptados das suas casas e brutalmente assassinados, que o rumo político da Indonésia se altera profundamente. A tentativa *coup d'état*, cujos contornos são ainda hoje obscuros e que foi atribuída aos comunistas (apoiados pela China), foi eliminada no próprio dia pela Kostrad, sob comando do General Suharto. Este evento marca o início do colapso da Democracia Guiada e o início da Nova Ordem.

Com a tomada de poder, as forças militares tornaram-se a força política mais importante do país e o seu domínio político, sob o comando do General Suharto, foi a mais importante característica do regime da Nova Ordem (Suryadinata, 1994:33). O regime militar, profundamente anti-comunista, tinha como programa político a estabilidade e o desenvolvimento económico e a implementação do programa requeria alterações drásticas na condução da política interna e externa.

Internamente, ao início da Nova Ordem seguiu-se uma das páginas mais sangrentas da história do país, com um violento movimento de erradicação do comunismo, integrando militares, islamistas e mercenários, a grasar por todo o território, estimando-se terem morrido mais de 500 mil pessoas nos anos de 65/66 por estarem alegadamente associadas ao PKI ou a organizações de pendor marxista, tendo muitas outras sido presas. As alterações formais na estrutura de poder materializaram-se em Julho de 1966, com a ratificação da Supersemar<sup>10</sup>, a ilegalização do PKI e do marxismo, a marcação de eleições para 1968 e a retirada do título de Presidente para a

---

<sup>9</sup> Sukarno era percebido como detentor de *kesaktian*, um poder sobrenatural associado, na cultura javanesa, à liderança.

<sup>10</sup> Supersemar, ou documento de transferência de poderes, constitui uma “*allusion to Semar, the most powerful god-clown of the Javanese wayang theater, this document was called Supersemar (from Surat Perintah Sebelas Maret, 11th March letter of instruction)*” Ricklefs (2008:328).

Vida a Sukarno. Foi adoptada a *dwi fungsi*, a dupla função dos militares na vida pública nacional<sup>11</sup>.

Na política externa, com Adam Malik como Ministro dos Negócios Estrangeiros, as prioridades consistiam em pôr termo à *konfrontasi* e normalizar as relações diplomáticas com os países ocidentais, com vista à concessão da muito urgente ajuda económica. O fim da confrontação requereu perícia diplomática, sobretudo para evitar uma humilhação militar, tendo o acordo com a Malásia sido firmado em Tóquio, em Maio de 1966, o tratado assinado em 11 de dezembro desse ano e as relações diplomáticas restabelecidas em Agosto de 1967. A normalização das relações diplomáticas com a Malásia abriu as portas à normalização das relações regionais e à criação da ASEAN (*vide* ponto 3.).

A elevada dívida externa do país era um dos problemas mais prementes, pelo que com vista a repor a credibilidade internacional, a Indonésia regressou à ONU e anunciou que iria integrar o FMI. Os credores não comunistas acordaram actuar em conjunto e criaram o Grupo Intergovernamental para a Indonésia (IGGI) em 1967<sup>12</sup>. Em contrapartida, Suharto implementou as típicas medidas requeridas pelo FMI e Banco Mundial, que dominaram a política económica dos anos 70. Fundamental para estas políticas foi o grupo de economistas indonésios, a “*máfia de Berkeley*”, cujo conhecimento da linguagem da economia internacional deu ao governo de Suharto credibilidade junto dos credores ocidentais e exerceu alguma influência sobre um regime dominado pelos militares. Os tecnocratas tinham apenas controlo sobre uma parte da economia e os cortes no orçamento militar não suscitavam preocupações junto do exército, dado que a sua economia privada estava bem desenvolvida (Ricklefs, 2008:331-2).

O eixo Jacarta-Pequim foi rapidamente destruído (Ricklefs, 2008:330) e as relações diplomáticas com a China foram oficialmente congeladas por Jacarta em 31 de Outubro de 1967, após uma vaga de tumultos anti-chineses.

Indigitado Presidente (1968), Suharto afastou as propostas ideológicas de Sukarno, ficando apenas a Pancasila como ideologia de estado, e subordinou todos os

---

<sup>11</sup> O envolvimento dos militares na política datava já do período da Democracia Guiada, por meio da doutrina do General Nasution da “via intermédia” (1958) (Suryadinata, 1996).

<sup>12</sup> O grupo era constituído por: Alemanha, Austrália, EUA, Japão, Países Baixos e Reino Unido.

serviços das forças armadas à sua autoridade, sendo as disputas internas praticamente invisíveis a partir do exterior (Ricklefs, 2008:338). Na economia, o governo foi bem sucedido, controlando a inflação e logrando a diminuição dos preços, com reflexo no alívio das tensões internas. Os piores tumultos (conhecido como *Malari*) ocorreram aquando da visita do Primeiro-Ministro japonês Tanaka Kakuei a Jacarta (1974), devido ao papel cada vez maior do Japão na economia indonésia e as percepções negativas sobre o país nipónico, relacionadas com as memórias da ocupação (Novotny, 2010 ; Weinstein, 2007). Os tumultos foram reprimidos duramente.

Entretanto, a reabilitação internacional no seio da comunidade anti-comunista foi simbolizada por visitas de vários chefes de Estados, entre os quais Nixon (1969). O alinhamento dos interesses de Jacarta com os de Washington propiciaram a sugestão de Nixon de participação da Indonésia na supervisão da paz no Vietname. A partir daqui, os EUA assumiram um papel mais relevante na reorganização das forças armadas indonésias (Leifer, 2013:152) e a ajuda militar norte-americana à Indonésia cresceu consideravelmente. Efectivamente, a Indonésia recebeu mais investimento e crédito dos EUA do que países aliados com a superpotência (Anwar, 1994). Os EUA foram também os fornecedores de armas mais importantes e a Indonésia foi o único país, para além da Tailândia e das Filipinas, a receber apoio militar directo. O apoio do EUA foi uma forte fonte de legitimidade do regime, tanto da liderança, como das políticas do governo (Anwar, 1994:283).

Na verdade, as duas primeiras décadas do regime foram marcadas por uma política externa contida, de baixo perfil, e de desenvolvimento relações próximas com os países Ocidentais, em particular com os EUA, como referido, com o Japão e a ASEAN.

No plano interno, a Indonésia incorporou a Papua como 26.<sup>a</sup> província em 1969. Em 1973, a *ketahanan nasional* (resiliência nacional) tornou-se doutrina nacional de segurança e, segundo Suharto, abrangia o fortalecimento de todos os elementos constitutivos do desenvolvimento global de uma nação, incorporando a resiliência nas áreas ideológica, política, económica, social, cultural e militar (Emmers, 2004:19), representando, na prática, uma extensão da doutrina militar de defesa territorial (Leifer, 2013:112). O conceito arquipelágico - o *Wawasan Nusantara* - foi incorporado na doutrina nacional de segurança.

Com a revolução democrática em Portugal, em 1974, em particular, devido ao PREC, e a reunificação do Vietname, em 1975, as elites indonésias ficaram preocupadas com as transformações comunistas no ambiente estratégico, sobretudo em Timor-Leste. Jacarta não pretendia tolerar um estado independente, muito menos de esquerda, no seu arquipélago, interpretando os eventos como uma ameaça à sua integridade<sup>13</sup>. Foi neste contexto que ocorreu a invasão de Timor-Leste pelas forças militares indonésias, em Dezembro de 1975, imediatamente após a visita de Ford e Kissinger (poupados ao embaraço de estarem em solo indonésio aquando do acto hostil, como refere Leifer, 2013:157), que indicaram entender a posição de Jacarta. Em Julho de 1976, Timor-Leste foi incorporado na Indonésia como a 27.<sup>a</sup> província. Os apoiantes ocidentais de Jacarta e os seus vizinhos deram mais prioridade às relações com a Indonésia do que aos direitos humanos dos timorenses e aceitaram a situação de facto. A Austrália acabou por reconhecer *de jure* e os EUA não tinham intenção de se opôr ao controlo do território pela Indonésia, tornando irrelevante o reconhecimento pela ONU da posição de Portugal como legítimo administrador<sup>14</sup>. A invasão de Timor-Leste correspondeu a um acto de guerra em resposta à ameaça à segurança da República, emergente da percepção de vulnerabilidade territorial e da fragmentação e diversidade social (Emmers, 2004; Leifer, 2013:154-5), mas tem de ser tido em conta o elemento de ambição territorial (Suryadinata, 1997:35).

A reunificação do Vietname (1975) e a revolução iraniana (1979), conferiram à Indonésia um poder negocial acrescido, do qual as elites estavam bem cientes. O ambiente competitivo da Guerra Fria favorecia a manutenção de regimes desenvolvimentistas e repressivos anti-comunistas e anti-islão radical, pelo que a Indonésia estava bem posicionada para manter o apoio do EUA e dos demais governos ocidentais. A economia indonésia representava oportunidades de negócio para governos, empresas e indivíduos estrangeiros e, para além disso, Jacarta não se juntava a nenhuma aliança militar, pelo que os estados ocidentais, na verdade, cortejavam a amizade Indonésia. A capacidade do regime de Suharto para deter o comunismo tinha permitido a bene-

---

<sup>13</sup> É bem pertinente a observação de Leifer (1986:159): “*The extent to which the government of Indonesia was prepared to violate the conventions of the international system and to risk alienating the non-aligned community, and also the neighboring states whose political associations it valued, indicated the importance placed on securing the integrity of the archipelago*”.

<sup>14</sup> A conquista de Timor-Leste criou inúmeros problemas a Jacarta: com uma experiência histórica muito distinta, a integração cultural era difícil e o desenvolvimento económico e administrativo era complexo.

volência norte-americana e a relação de benefícios mútuos gerou um alinhamento limitado (em desenvolvimento desde 1969). O alinhamento limitado consubstancia uma orientação de política externa em que um estado tende para uma ou outra grande potência com o propósito de obter benefícios de segurança, mantendo contudo compromissos reduzidos e relações de segurança pouco adstringentes (Laksama, 2017:115).

A Indonésia conheceu um período de rápido crescimento económico e as perspectivas do regime pareciam asseguradas. Suharto, impondo uma estrutura de governo cada vez mais centralizada e hierárquica e um controlo apertado do dissenso, incluindo a submissão de organizações islâmicas à *Pancasila*, tinha-se tornado o “*national puppet-master*” (Vickers, 2013:174).

A partir das eleições de 1982, com o poder controlado, Suharto tornou-se mais confiante na política externa (Suryadinata, 1997:50)<sup>15</sup>. Atento ao desconforto interno devido ao baixo perfil assumido pela Indonésia nos assuntos internacional, pois a elite política acreditava que o país tinha potencial para se tornar uma potência média, Suharto terá pensado que era tempo de assumir um papel maior no palco mundial, adequado à imagem de sucesso que o regime promovia, e a política externa tornou-se mais assertiva (Sukma, 1995). A este respeito, Anwar (1994:284) nota que a relativa inactividade internacional era também limitada pela política *bebas-aktif* e pelo preâmbulo da constituição de 1945. O líder indonésio visitou Washington e Tóquio e recebeu em Jacarta os líderes da Índia, do Paquistão, da Roménia, do Japão.

Dada a participação histórica da Indonésia no NAM, este foi um dos fóruns escolhidos por Suharto para demonstrar maior empenho internacional, ao que não era alheio o desejo de que as posições sobre Timor-Leste e Irian Jaya não fossem objecto de oposição (Anwar, 1994:285). A Indonésia acolheu o evento do 30.º aniversário da Conferência Afro-Asiática (1985) e iniciou uma campanha para assumir a presidência da organização, contudo havia quem entendesse que a Indonésia estava demasiado próxima do Ocidente e a situação de Timor-Leste era sensível para alguns estados africanos<sup>16</sup>. O problema de Timor-Leste parecia, contudo, sob controlo: em 1985, a

---

<sup>15</sup> As eleições eram “*exercícios de agressões controladas*” (Vickers, 2013:175) e a repressão do regime, com os chamados “*assassinatos Petrus*” (1983-85) e a resposta aos motins de Tanjung Priok (1984), eram negligenciados pelos governos ocidentais.

<sup>16</sup> Em 1991 finalmente conseguiu.

Austrália reconheceu a soberania da Indonésia sobre Timor-Leste e fechou a rádio Fretilin com ligações à Austrália, e o voto anti-Indonésia enfraquecia de ano para ano na ONU. A repressão pouco impacto teve na visão positiva dos governos ocidentais a respeito do regime de Suharto e, em 1986, o presidente norte-americano Ronald Reagan foi a Bali encontrar-se com Suharto e outros líderes da ASEAN.

Suharto, o ABRI e a elite indonésia sabiam que o desenvolvimento económico e social na Ásia estavam a produzir exigências de reformas políticas e a queda do regime de Marcos, nas Filipinas, em 1986, dada a semelhança entre os dois regimes, foi um sinal. A doutrina do ABRI era agora dominada pelo conceito de vigilância, sendo esta necessária para impedir a emergência de ameaças à estabilidade e ao desenvolvimento. Para impedir que alguém desafiasse o seu poder, iniciou o processo de “des-Bennyzação” do ABRI, pois Benny Murdani parecia demasiado poderoso e independente.

#### *O fim da Guerra Fria e o colapso da URSS (1989-1991) e as mudanças no ambiente internacional*

Com o fim da Guerra Fria e o colapso da URSS, os governos democráticos ocidentais tinham menos razões para colaborar com regimes repressivos do Terceiro Mundo. Ao mesmo tempo, o governo e as forças armadas indonésias aumentaram a repressão, por medo de um colapso de estilo soviético com base em violência étnica na Indonésia, pois a desintegração soviética foi interpretada por alguns como consequência das políticas de reestruturação e abertura de Gorbatchov. Em contraste, após os eventos na Praça de Tiananmen, em 04 de Junho de 1989, o governo chinês mostrou que um movimento estudantil democrático podia ser dominado de forma sangrenta pela força militar. Em Aceh, a ameaça de separatismo tornou-se séria e Jacarta enviou tropas da Kostrad para a província, sob direcção de Probowo Subianto, tendo sido designada, até 1998, como zona de operações militares (lei marcial). Isto sucedeu também quando a classe média Indonésia se tornou menos tolerante aos abusos do regime e as crescentes sensibilidades islâmicas exigiam maior justiça e moralidade.

Suharto, mais confortável com o palco mundial, fez uma visita de estado à URSS (1989) e normalizou as relações com a China, havendo troca de visitas oficiais



em 1990. O regime procurava aderir ao estatuto de Novo Tigre da Ásia por meio da liberalização da economia (Vickers, 2013:204).

Os EUA tornaram-se a única superpotência, sem necessidade de negociar ou comprometer-se com regimes ditatoriais. A expansão da maré democrática facilitou exigências globais para maior liberdade e dignidade humana e isolamento e punição de regimes opressivos (Vickers, 2013:204). Paralelamente, a globalização e as mudanças nas comunicações mundiais (“*o efeito CNN*”) preocupavam o regime, dado que permitiam um maior escrutínio do ambiente interno do país. A cobertura jornalística da visita de João Paulo II (1989) a Timor-Leste e da repressão do ABRI e a gravação, pelas câmaras de televisão, do ABRI a abrir fogo contra os manifestantes pró-independência que participavam numa procissão (1991) demonstrou que os receios do regime era correctos. Com Portugal na presidência da UE em 1992, foram suspensas das negociações entre a UE-Indonésia com base na violação de direitos humanos em Timor-Leste. Os Países Baixos, que presidiram ao IGCI, deixaram claro que a ajuda à Indonésia devia associar-se seu ao desempenho em matéria de direitos humanos. Suharto respondeu não aceitar sermões de governos estrangeiros e não iria aceitar mais ajuda do IGCI (o que lhe granjeou respeito na Indonésia).

A capacidade negocial da Indonésia ficou patente quando Suharto pediu ao Banco Mundial para instituir um novo consórcio sem a Holanda e foi criado Grupo de Consulta sobre a Indonésia (CGI), com todos os membros do ICGI, excepto a Holanda. Apesar das evidências de violência e da pressão sobre os governos ocidentais para denunciarem as violações de direitos humanos, enquanto a economia estivesse bem e o regime de Suharto resiliente, a maioria dos governos era cauteloso acerca da condenação dos actos de Jacarta (Ricklefs, 2008:371).

A eleição de Bill Clinton como presidente dos EUA, em 1993, alterou o panorama. O Presidente norte-americano estava mais aberto às preocupações internas com a Indonésia e Suharto não podia ignorar a opinião americana. O Senado norte-americano fez depender a autorização de venda de armas à Indonésia do desempenho de Jacarta em matéria de direitos humanos.

Internamente, preocupado com a lealdade dos militares e atento o ambiente crescentemente religioso da Indonésia, Suharto começou a cooptar o apoio dos sentimentos islâmicos, fazendo o *hajj* e integrando o protegido Jusuf Habibie no seus cír-

culos. Procurou também favorecer os empresários *pribumi* (nativos). No plano económico, os elevados níveis de dívida privada e pública levaram o governo a adotar políticas para captação de investimento externo, porém, apesar de um período de crescimento, a inflação estava em alta e o investimento caiu novamente. Parte significativa da economia (30%) era representada por empresas estatais.

Por esta altura, o patrimonialismo era mais visível e voraz<sup>17</sup>, o nepotismo e favoritismo nas nomeações militares geraram faccionalismo e cólera entre os oficiais do ABRI e começam a manifestar-se os conflitos sociais por todo o arquipélago<sup>18</sup>. Emergem também opositores políticos mais visíveis, como Megawati Sukarnoputri (PDI) e Abduraham Wahid (NU), que se aproximaram devido às tentativas de destabilização inflingidas pelo regime (Vickers, 2013:208; Ricklefs, 2008:378).

A crise asiática financeira que começou na Tailândia atingiu a fortemente a Indonésia. Houve um acordo com o FMI em Outubro de 1997, mas Suharto protegeu os bancos dos seus familiares e o desentendimento com o FMI era cada vez mais público. Em Janeiro de 1998, Suharto anunciou um orçamento absurdo, que fez afundar a rupia. A queda da rupia coincidiu com a pior seca na Indonésia no séc. XX (Vickers, 2013:209) e os fogos inclementes em Calimatã eram factores que dificultavam as perspectivas económicas.

Suharto indigitou pessoas de confiança para posições cruciais (v.g. Wiranto e Prabowo) e, reeleito, nomeou Habibie como Vice-presidente. Em Maio de 1998, os estudantes estavam nas ruas das grandes cidades, houve tumultos intensos em Medan e 4 estudantes que se manifestavam em Jacarta foram mortos na Universidade Trisaki. Tumultos intensos ocorreram em muitas cidades, especialmente em Jacarta e Jogjacarta, os piores da história do país. A capacidade de organização dos estudantes aumentou devidos aos telemóveis e à Internet (Vickers, 2013:209). Sucederam-se as demissões e, na manhã de 21 de Maio de 1998, as televisões foram convocadas para

---

<sup>17</sup> A crítica ao projecto de navios de guerra da Habibie, cuja aquisição não tinha passado pelo ABRI, gerou uma reacção rápida e foram fechadas diversas publicações periódicas, a mais chocante das quais a da revista Tempo. (Ricklefs, 2008:374; Vickers, 2013:207). Os filhos de Suharto continuavam vorazes e o maior escândalo estalou em 1996 com o fiasco do automóvel coreano de Tommy (o Timur). Este evento deu origem a protestos do Japão e EUA junto da OMC.

<sup>18</sup> Em Timor-Leste (1995), em Java Oriental, Java Ocidental, Makassar e na Papua (1996) e em Kalimatã Ocidental (1997)

testemunhar a demissão de Suharto. O Vice-Presidente, Habibie, foi de imediato nomeado e jurou como 3.º presidente da Indonésia.

## **2.2. A Indonésia e a ASEAN na era de Suharto (1967-1998)**

### **2.2.1. A reconciliação pós-*konfrontasi* e a nova ordem regional de segurança**

A ASEAN, constituída pela Declaração de Banguecoque, em 8 de Agosto de 1967, foi criada com o objectivo imediato de assegurar o sucesso da reconciliação. A participação da Indonésia na cooperação regional foi fruto da confluência da necessidade sentida pelo regime de expurgar o legado da *konfrontasi* nas relações regionais e de promover a reabilitação internacional (Emmers, 2004:13), com vista a assegurar o sucesso do plano de desenvolvimento da Indonésia (Suryadinata, 1997:35). Resultou também de um desejo de promover a aceitação da primazia política da Indonésia no Sudeste Asiático (Leifer, 2013:142), embora a sua intenção de assumir um papel de *primus inter pares* no novo concerto regional de estados tivesse um significado declaratório, tendo apenas aceitação regional limitada (Leifer, 2013:143). Da parte dos outros países signatários, a capacidade para deter as pretensões hegemónicas da Indonésia, vinculando-a a um compromisso para com a paz e a segurança regionais, foi a variável determinante.

Ainda que a Declaração de Banguecoque tenha articulado propósitos operativos de tipo económico<sup>19</sup>, a segurança regional interna foi a primeira preocupação dos fundadores, visando a associação um papel político e de segurança (Emmers, 2004; Leifer, 2013a). A inclusão de apenas um ponto sobre segurança foi propositada, para evitar a impressão de que a associação serviria como um pacto de defesa ou uma

---

<sup>19</sup> Os propósitos e objetivos da ASEAN, delineados de forma ampla, programática, agregavam-se em sete linhas gerais: a) acelerar o crescimento económico, o progresso social e o desenvolvimento cultural na região; b) promover a paz regional e a estabilidade através do respeito pela justiça e pelo direito; c) promover a colaboração ativa e a assistência mútua em assuntos de interesse comum; d) fornecer assistência mútua em matéria de formação e instalações científicas; e) colaborar de forma mais efectiva para maior utilização da sua agricultura e indústria, a expansão do comércio, a melhoria da estrutura de transportes e comunicações e a melhoria das condições de vida dos seus povos; f) promover os estudos do Sudeste Asiático; e g) manter cooperação próxima e benéfica com as organizações internacionais e regionais existentes.

aliança militar (Severino, 2008:11); e, quanto aos objetivos económicos, visaram afastar aquelas preocupações, demonstrar o compromisso com o desenvolvimento económico e persuadir os povos da região de que os governos tinham o desenvolvimento das suas condições de vida como ponto fundamental (Severino, 2008:41).

Os signatários da Declaração de Banguecoque confiavam que a estabilidade regional dependia do estabelecimento de relações pacíficas entre os seus membros e da promoção conjunta do crescimento económico regional. Os membros da ASEAN contavam com a capacidade que o crescimento económico regional lhes conferiria para afastar a ameaça comunista que pairava sobre a região: quer ao nível interno, cerceando a intervenção dos partidos comunistas nacionais, quer ao nível externo, contendo a influência - ou a ingerência - da China. Aliás, a ameaça comunista é dificilmente separável das questões internas também porque eram as coligações internas que eram ameaçadas e as elites nacionais queriam proteger os seus modelos de poder (Solingen, 2008:270; Ojendal, 2004:523).

Existia também a intenção de afastar a ideia do Sudeste Asiático como arena das grandes potências e o entendimento de que a resolução de conflitos regionais beneficiaria de um fórum de negociações multilaterais próprio (Severino, 2008; Ojendal, 2004:523), todavia tinha um carácter secundário, dada a falta de consenso sobre a ameaça externa. A Declaração de Banguecoque incluiu a referência ao carácter temporário da bases estrangeiras em território da ASEAN como uma deferência para com a posição da Indonésia e a sua preferência por uma ordem regional autónoma (Suryadinata, 1997:35), associada à política externa *bebas-aktif*. Porém, a visão indonésia desafiava o histórico de influência das potências externas na balança de poder regional (Leifer, 2013a).

A cooperação militar foi rejeitada para evitar reacções hostis por parte do Vietname e da China, por falta de recursos para uma eventual defesa colectiva e, sobretudo, por profundas divergências internas (Emmers, 2004:14). Não existia consenso quanto às ameaças externas, sendo que quatro dos cinco membros da ASEAN tinham relações de defesa bem estabelecidas com potências externas.

Foi definido um quadro institucional muito simples: a ASEAN teria uma Reunião Anual de Ministros dos Negócios Estrangeiros, um Comité Permanente, Comités *ad-hoc* e um Secretariado Nacional em cada país membros. Assente na cooperação

intergovernamental, não foi prevista qualquer forma de votação de propostas: a atuação da ASEAN iria pautar-se de acordo com um processo de consultas mútuas e de criação de consensos, inspirado no estilo particular de decisão dentro da sociedade javanesa, constituído pelo *musyawarah* (consulta) e pelo *mukafat* (consenso)<sup>20</sup>. A ênfase seria na conciliação, na reciprocidade, no progresso paulatino, no processo acima da substância, nas redes pessoais e no distanciamento em relação a assuntos melindrosos (Solingen, 2008:270-271). Este processo de tomada de decisões foi, mais tarde, cunhado *ASEAN Way*.

A diferentes perspectivas estratégicas externas ficaram patentes no debate conducente à Declaração ZOFPAN (1971). A reaproximação sino-americana e a substituição de Taipei por Pequim no Conselho de Segurança da ONU impeliram o novo Primeiro-Ministro da Malásia (1970), Abdul Razak, a propor a neutralização da Indochina e possivelmente de todo o Sudeste Asiático, garantida pelas três potências (China, URSS e EUA). A proposta contrariava a preferência estratégica de Jacarta por uma ordem regional autónoma (Emmers, 2004:67, Leifer, 2013a:7) e, sobretudo, questionava a liderança natural da Indonésia, que demonstrava um forte sentido de *regional entitlement* (Leifer, 2013:149). Ademais, aceitação da proposta malaia significaria uma acomodação da China que abria as portas à interferência de Pequim nos assuntos regionais e a China era percebida pelo régime de Suharto como a principal ameaça de segurança (Leifer, 2013; Weinstein, 2007). Foi uma oportunidade para Adam Malik persuadir os seus parceiros sobre o mérito da sua visão estratégica, embora o apoio à posição de Jacarta pelos outros membros da ASEAN se tenha fundado em razões próprias: a Tailândia, as Filipinas e Singapura confiavam nos EUA para manter a estabilidade regional e a proposta malaia envolveria o encerramento de bases militares estrangeiras na região (Emmers, 2004:68).

Foi a primeira vez que os membros da ASEAN assumiram uma posição coletiva, ainda que num contexto *ad-hoc*, sobre a política regional externa da ASEAN. A fórmula da ZOFPAN “*constituted an exercise in creative ambiguity intended to exclude any possibility of justification for external power intervention*” (Leifer,

---

<sup>20</sup> Estes dois elementos davam corpo à ideia de que “*a leader should not act arbitrarily or impose is will, but rather make gentle suggestions of the path a community should follow, being careful always to consult all the other participants fully and to take their views and feelings into consideration before delivering his synthesis conclusions*” (Herbert Faith, citado em Acharya, 2001:68)

2013:150), que correspondia a um compromisso aceitável, sem imposição de obrigações práticas, que continha o tipo de abordagem à ordem regional advogada pela Indonésia (Suryadinata, 1997:35).

### **2.2.2. A Indochina e os desafios à ordem regional**

A Indochina foi o centro das preocupações e das actividades da ASEAN até ao fim da Guerra Fria, em particular durante o período da III Guerra da Indochina. Apesar de os membros da ASEAN terem lidados com outros assuntos intra-regionais<sup>21</sup> e desenvolvido contactos com potências externas (por meio das chamadas parcerias de diálogo) em áreas de cooperação económica e de segurança, incluindo militar, ao longo dos anos, foi a situação na Indochina, com as suas importantes consequências estratégicas, que marcou de forma indelével os trabalhos da associação.

A retirada americana do Sul do Vietname, em 1973, e a reunificação do Vietname, em 1975, alteram a situação política regional. A participação da Indonésia nas negociações de paz foi aceite pelo Vietname do Norte e a nação arquipelágica foi o único estado asiático a participar na monitorização do desfecho de um conflito regional de importância global. Aproveitando a oportunidade para exercer influência política, Jacarta procurou contribuir para uma mudança de percepção por parte do Vietname em relação à ASEAN, porém Hanói considerava a ASEAN um instrumento do imperialismo americano. Para a Indonésia, apesar da natureza comunista do regime de Hanói, o Vietname não representava uma ameaça de segurança, antes pelo contrário: para além da empatia indonésia associada à luta nacionalista vietnamita pela independência, Jacarta considerava o Vietname uma *buffer zone* com a China, esta sim, a grande ameaça à segurança nacional e regional. Já a vitória comunista na Indochina produziu efeitos tangíveis na tomada de decisões da ASEAN, compelindo os seus

---

<sup>21</sup> Entre outros, assinalamos o caso da invasão de Timor-Leste. Foi um acto que teve custos diplomáticos, desde logo porque demonstrou a capacidade agressiva da Indonésia e gerou apreensão nos membros da ASEAN sobre as intenções hegemónicas da nação arquipelágica. No entanto, todos os vizinhos da Indonésia ficaram alarmados com a possibilidade de independência de Timor-Leste (Leifer, 1986:159) e a unidade da ASEAN sobre o tema apenas foi testada com a abstenção de Singapura na Assembleia-Geral da ONU (interpretada por Emmers (2004:65) como uma recusa de assentimento de um acto hegemónico da Indonésia), afastando-se dos parceiros regionais no apoio à posição indonésia - embora não por muito tempo.

membros a reunirem-se e a gizar uma estratégica conjunta. Foi quando se realizou a Cimeira de Bali (1976).

Da Cimeira de Bali resultam dois importantíssimos desenvolvimentos históricos: a Declaração ASEAN Concord e o TAC. A Declaração ASEAN Concord conferiu identidade política à ASEAN (Emmers, 2004:18), demonstrando o ensejo do grupo de ir para além da ambição inicial de institucionalizar a reconciliação. Para além de enfatizar o princípio do recurso a meios pacíficos de resolução de divergências regionais e de integrar a ZOFPAN, a Declaração ASEAN Concord reconheceu a indivisibilidade da segurança dos estados membros à luz do conceito de resiliência regional. Subjacente à visão de segurança regional sugrafada pela ASEAN estava a ideia de que a instabilidade política num estado teria repercussões nos demais, o que consubstanciava a aceitação regional - ou a regionalização - do conceito de *ketahanan nasional* do regime de Suharto. Nas palavras de Suharto: “*Our concept of security is inward looking, namely to establish an orderly, peaceful and stable condition within each individual territory, free from any subversive elements and infiltrations, wherever from their origins might be*” (citado em Leifer, 2013:161). A Declaração ASEAN Concord confirmou ainda o consenso em torno de não tornar a ASEAN uma aliança militar ao limitar a cooperação de defesa a um nível bilateral fora do escopo da associação (Acharya, 2001:47)<sup>22</sup>.

O TAC é o primeiro tratado regional em matéria de segurança, nele se consagrando (ou codificando) os princípios fundamentais a observar na relação entre países da região: respeito pela independência, soberania, igualdade, integridade territorial e identidade nacional; o direito de todos os Estados de conduzir a sua existência nacional livre de interferência externa, subversão ou coerção; a não interferência nos assuntos internos uns dos outros; a resolução de diferenças ou disputas por meios pacíficos; renúncia ao uso da força; cooperação efetiva entre si<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Como nota Emmers (2004:81), “[m]ost individual members regarded the regional denial of hegemony as dependent on a traditional military dimension, namely the defence ties with external actors”.

<sup>23</sup> O TAC previu um Alto-Conselho de nível ministerial, porém os países da ASEAN preferiram submeter as suas disputas a instâncias judiciais internacionais. Aliás, a ASEAN não terá esperado o recurso ao Alto-Conselho, pois não foram adoptadas normas de procedimento até 2001 (Severino, 2008:16). Segundo Emmers (2004:20), este mecanismo contrariava a norma basilar de não interferência da ASEAN.

O TAC, aberto à adesão por países do Sudeste Asiático não membros da ASEAN, visava servir de ponte política para a Indochina e sinalizar que poderia haver acomodação das diferenças com base em normas de conduta internacional universalmente aceites (Leifer, 2013:162). O TAC foi uma tentativa de implícita de acomodação de Hanói, de inclusão do Vietname numa ordem regional estável, representando também um passo na consolidação de uma identidade comum da ASEAN na gestão das relações externas (Emmers, 2004:20). O Vietname, tendo sido convidado a aderir, não o fez. Com sagacidade, ao construir a integração da Indochina por via do TAC, os membros da ASEAN afastavam a necessidade de expandir a organização ao Vietname para assegurar a ordem regional preferida pelos seus membros (Leifer, 2013a).

Ficaram, por esta altura, delineadas as normas fundamentais da ASEAN: i) o não uso da força e a resolução pacífica de conflitos; ii) a autonomia regional ou “*soluções regionais para problemas regionais*”; iii) a doutrina da não interferência; iv) não celebração de pactos militares e preferência por relações bilaterais de defesa; v) e o *ASEAN Way* (Acharya, 2001:47-9).

Com a invasão de Kampuchea pelo Vietname, em 25 de Dezembro de 1978, dá-se uma profunda alteração do ambiente de segurança regional. A eliminação do tradicional estado tampão da Tailândia contra o Vietname, com a presença de forças militares hostis ao longo da fronteira oriental tailandesa, “*brought to an end a distribution of power in Indochina tolerable to the Association*” (Emmers, 2004:94-5). A eclosão da III Guerra da Indochina foi um ponto crítico de mudança no propósito da ASEAN de assumir um papel regional, dada a natureza profundamente divisiva do problema de segurança regional (Leifer, 2013a), pois a incapacidade para uma resposta colectiva desacreditaria a ASEAN e criaria um precedente perigoso.

O cerne da resposta diplomática da ASEAN consistiu, no essencial, na defesa do princípios da soberania nacional, independência e integridade territorial de Kampuchea (Emmers, 2004:94), concentrando esforços na tarefa de forçar o Vietname a abandonar Kampuchea, por meio do isolamento económico e diplomático do invasor, integrando inclusivamente uma coligação com a China e os EUA contra o Vietname e o seu patrocinador, a URSS (Narine, 1999:359).

A posição comum da ASEAN não foi assumida sem custos internos, sobretudo devido ao papel da China (Emmers, 2004:101). Existiam divergências quanto ao mo-



do de proceder quanto ao Vietname: enquanto a Indonésia (acompanhada da Malásia) entendia que a China era a maior ameaça a longo-prazo e concebia o Vietname como um potencial aliado contra a China, a Tailândia, que sentia a ameaça directa do Vietname, apoiava ações contra este país e agradecia o apoio da China para pressionar militarmente Hanói (Emmers, 2004:22).

No desenrolar do processo de gestão da III Guerra da Indochina pela ASEAN, a Indonésia, porém, foi sobretudo uma espectadora (Leifer, 2013:171): as prioridades da associação foram ditadas pelo Estado mais directamente afectado, a Tailândia. Foi um abalo sem precedentes no ambiente estratégico tailandês e por isso Bangucoque formou uma aliança informal com a China, o único país que demonstrou estar preparado para usar a força para deter o Vietname<sup>24</sup>. Por conseguinte, a ASEAN opôs-se ao reconhecimento do regime de Heng Samrin, apoiando o estatuto internacional do governo deposto, incluindo na ONU (Leifer, 2013:167).

A posição da ASEAN (e da Tailândia) gerou a relutância e a frustração de Jacarta, porém qualquer tentativa efectiva da Indonésia no sentido de alterar a orientação da associação serviria apenas para minar a coesão interna e a credibilidade internacional da organização (Leifer, 2013a). Facto é que “(...) *the requirement for Indonesia to stand publicly by Thailand against Vietnam meant that the government was not able to exercise any truly independent initiative over the conflict and, correspondingly, in the management of regional order*” (Leifer, 2013:168), o que gerou um certo desconforto. Se o baixo perfil na gestão dos problemas regionais era considerado necessário para colmatar as suspeitas sobre a Indonésia, a restrição indonésia não devia ser tomada por garantida e, sobretudo, “*Indonesia’s low posture was not meant to give an opportunity to other members to lead ASEAN*” (Anwar, 1994:289). Este desconforto conduziu à percepção de que a Indonésia estava a desperdiçar o potencial de ser um actor internacional de relevo e devia ter uma postura mais activa e assertiva, gerando a percepção de que a Indonésia tinha crescido para além da ASEAN (Anwar, 1994:290) e que poderia ser uma “*golden cage*”<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Para a Tailândia era inequívoco que a sua defesa não podia ser assegurada pela ASEAN, à qual faltava não apenas uma visão estratégica comum como, e sobretudo, a capacidade militar para se combater o Vietname (Emmers, 2004:98).

<sup>25</sup> Anwar (1994) nota que esta percepção apenas não era partilhada pelas elites associadas ao Ministério dos Negócios Estrangeiros. Emmers (2004:102) nota, aliás, que a posição da Indonésia foi algo ambivalente, dadas as divergências internas de perspectiva dos Ministérios dos Negócios Estrangeiros e da

Certo é que, em virtude dos interesses de segurança tailandeses e em nome do respeito pela soberania nacional, a ASEAN tornou-se parte de uma estrutura de intervenção externa que contradizia a ZOFPAN (Leifer, 2013a:11). Por esta razão, em 1980, Suharto e o primeiro-ministro malaio, formularam o princípio de Kuantan, por meio do qual exprimiram a preferência por uma ordem regional autónoma, à semelhança da ZOFPAN, mas que, por rejeitar a aliança tácita com a China, foi vigorosamente rejeitado pela Tailândia (e também por Singapura) e causou tensões internas (Emmers, 2004:103-4).

Com vista a assumir um papel mais proeminente, a Indonésia logrou realizar as Reuniões Informais de Jacarta, entre 1988 e 1989, organizadas por Adam Malik. Embora não tenham permitido uma resolução do conflito, as Reuniões abriram linhas de comunicação entre as partes e conferiram à Indonésia credibilidade como actor regional responsável e pacífico (Emmers, 2004:105). No entanto, por esta altura, com a ascensão ao poder do General Chatichai Choochavan (1988), a política externa da Tailândia teve uma mudança assinalável, com o novo Primeiro-Ministro a afirmar publicamente, sem consulta aos parceiros da ASEAN, que pretendia transformar a Indochina de um campo de batalhar para um mercado (um anúncio que não foi bem recebido pelos membros da ASEAN, que ao longo do tempo tinham apoiado a posição inflexível da Bangucoque) (Emmers, 2004:106).

O papel diplomático da ASEAN também foi eficaz em razão do impacto de uma estrutura mais vasta de alinhamentos, na qual a ASEAN participou, pois, como nota Leifer (2013a:13), “[t]he inter-Communist balance of power in the peninsula appeared to be holding in check the competing influences of both China and Vietnam without provoke contention between Thailand and Indonesia”.

Foi o período em que foi testado o princípio fundamental da não interferência. O princípio tinha quatro vectores essenciais, segundo Acharya (2001:58): (i) abster-se de comentar a política interna de um estado membro, incluindo violação de direitos humanos, ou tornar o sistema político interno ou o estilo de governo um requisito para a participação na ASEAN; (ii) criticar as acções dos estados que violaram este princípio; (iii) negar o reconhecimento, acolhimento ou qualquer forma de apoio a

---

Defesa, o primeiro mais preocupado com o acto de agressão e a lesão da soberania de Kampuchea e o segundo mais favorável à exclusão da China da resolução do conflito e ao reconhecimento das preocupações estratégicas de Hanói

grupos rebeldes; (iv) conceder apoio político e material aos estados membros na luta contra campanhas subversivas e actividades destabilizadoras.

### **2.2.3 O fim da Guerra Fria e a adaptação à nova ordem internacional**

As mudanças na política internacional iniciadas com o fim da Guerra Fria abriram espaço para o termo da III Guerra da Indochina. A ASEAN adquiriu uma reputação importante como ator internacional, em razão do empenho na solução para o conflito, porém o seu poder de influência foi eficaz apenas na medida em que as grandes potências o permitiram (Narine, 1999:361). Pelos esforços diplomáticos empreendidos, foi dada à ASEAN a oportunidade de participar no Acordo de Paris, em 1991, que pôs termo ao conflito. Com este tratado de paz encerrou-se o último grande conflito na região e foram criadas as condições para materializar o ensejo, já inscrito na Declaração de Banguecoque, de alargamento da ASEAN a todo o Sudeste Asiático (até porque a adesão à associação foi prometida ao Vietname aquando do acordo de paz).

Antes do segundo de alargamento<sup>26</sup>, o momento mais relevante no desenvolvimento do projeto regional deu-se com a Cimeira de Singapura, em 1992, o equivalente à Cimeira de Bali, de 1976, na área económica (Waetherbee, 2015:100): a celebração de um acordo de comércio livre. Entre os objetivos expressos na Declaração de Banguecoque já constava a cooperação económica, porém o propósito foi sendo protelado. Nos anos 60 e 70, os países da região operavam, essencialmente, com base em políticas de substituição de importações e, no âmbito regional, tentou-se uma liberalização selectiva do comércio e complementaridade industrial. Nos anos 80, a situação alterou-se: em paralelo com o abrandamento económico global, as crises internacionais de dívida e a redução de transferências de capital norte-sul, houve uma crescente influência de interesses empresariais na região com predisposição para medidas de liberalização (Bowels, 1999:221). No entanto, se os esquemas de cooperação eram

---

<sup>26</sup> O primeiro alargamento ocorreu quinze anos após a criação da ASEAN, em Janeiro de 1984, com a admissão do Brunei Darussalam, logo após a independência do Reino Unido, sendo um “*remarkably uneventful affair*” (Acharya, 2001), pela unanimidade colhida e pelo efeito inócuo nas relações de poder intraregionais.

atractivos, porque o mercado ganhava dimensão, havia o problema do proteccionismo das empresas nacionais.

Com a celebração do AFTA, a ASEAN procurava manter-se relevante e imprimir um novo rumo na cooperação regional. O acordo teve as finalidades de aumentar o comércio intra-regional e de captar investimento externo. Foi uma resposta ao medo de marginalização no acesso à riqueza, principalmente a investimento estrangeiro directo, dada a dependência dos países membros da ASEAN (Bowels, 1999:224), e foi coadjuvado pela existência de uma robusta coligação internacionalista de oficiais do estado e de empresas no sentido de liberalizar a economia (Solingen, 2008:269). À celebração do AFTA não foi alheio o facto de, por esta altura, Jacarta ter-se entusiasmado com o comércio livre e querer demonstrá-lo na ASEAN (e na APEC) (Suryadinata, 1997:51).

O AFTA consagrou três princípios fundamentais: (i) o reforço da cooperação económica deveria contribuir para a promoção da liberalização mundial do comércio, sendo admitidos accordos com economias terceiras; (ii) a implementação de medidas e de iniciativas deveria ser feita em benefício mútuo; e (iii) a participação de todos nos acordo económico internos da ASEAN, sem embargo de dois ou mais membros poderem avançar primeiro, se os demais não estiverem preparados<sup>27</sup>, consagrando-se, assim, a possibilidade de uma cooperação reforçada dentro da região, o chamado princípio “ASEAN menos X”.

Politicamente, o facto mais relevante ocorre em 1995: a admissão do Vietname. Foi um passo fundamental no progresso do projecto regional, porquanto o Vietname era a principal fonte de polarização na região (Acharya, 2001:102) e o alargamento simbolizava o fim da separação entre estados comunistas e não comunistas na região. O alargamento tornou as relações internas da ASEAN mais complexas (Narine, 1999:368): o Vietname era o mais relevante concorrente da Tailândia na Indochina e tinha dimensão suficiente para poder disputar as expectativas da Indonésia de liderança da região. Também teve impacto nas relações externas: as percepções e preocupações do Vietname no domínio da segurança, especialmente quanto à China e às ilhas Spratly, eram também diferentes das dos outros países. Na sequência das no-

---

<sup>27</sup> As áreas de cooperação definidas foram: o comércio de bens, com o Sistema de Taxas Alfandegárias Preferenciais Efetivas Comuns como pedra basilar; a indústria, minerais e energia; os mercados financeiros e bancário; os bens alimentares, agricultura e florestas; e os transportes e comunicações.

vas condições de segurança regionais, é celebrado no mesmo ano o Tratado sobre a Zona Livre de Armas Nucleares do Sudeste Asiático, que constitui o contributo da ASEAN para o regime global de não-proliferação de armas nucleares e acresce à ZOFPAN.

O processo de alargamento à região foi-se esboçando com as sucessivas atribuições do estatuto de observador ao Laos (1992), ao Camboja (1994) e a Myanmar (1995), tendo a ASEAN decidido, na Cimeira de 1995, concretizar o almejado objetivo de “*um Sudeste Asiático*”. Foi decidido que os três países seriam admitidos em conjunto, o que gerou estranheza, dado que o Laos e o Camboja eram membros observadores há mais tempo e que havia algum desconforto com o alargamento a Myanmar, por parte de membros democráticos ASEAN e no Ocidente, por causa das atrocidades cometidas pela junta militar birmanesa.

#### **2.2.4. Um novo rumo nas relações externas da ASEAN**

A maior abertura do sistema internacional gerou paradoxalmente um novo impulso mundial para o regionalismo. Na ASEAN, a cooperação económica e de segurança com países terceiros iniciou-se sob a forma de parceiras de diálogo nos 60 e 70. A partir do final da Guerra Fria as circunstâncias mudaram e, com elas, a demarcação das regiões geoestratégicas.

No quadrante económico, os países de orientação capitalista da orla do Pacífico, sob a iniciativa da Austrália, reuniram-se em Camberra, em 1989, para a primeira reunião da APEC. Fizeram parte da reunião inicial os então seis estados ASEAN, a Austrália, o Canadá, o Japão, a Nova Zelândia, a Coreia do Sul e os EUA. A APEC resultou de um movimento de resposta ao aumento do protecionismo nacional e do regionalismo, numa época que o NAFTA estava em negociação e em que a ronda do Uruguai do GATT estava a colapsar.

O envolvimento da ASEAN na APEC, após as reticências iniciais relacionadas com o potencial domínio do fórum pelos EUA e o enfraquecimento da posição e relevância da própria ASEAN, originou o Consenso de Kushing, no qual se salientou a necessidade de os países membros da ASEAN atuarem de modo coordenado e independente na APEC, por um lado, e a necessidade de a APEC se manter como um cor-

po não vinculativo, de carácter consultivo, que não afetasse a soberania dos seus membros, que respeitasse a diferenças políticas e económicas e que promovesse o comércio internacional, por outro. A APEC deveria atuar de acordo com um modelo muito semelhante ao *ASEAN Way*. A ASEAN foi prudente no reforço da organização, considerando que poderia conflitar com o seu próprio estatuto, ou diluir as suas relações internas, mas teve a capacidade de influenciar a APEC no sentido de conseguir que, de dois em dois anos, a Conferência Ministerial do fórum ocorresse num país membro da ASEAN.

À abertura da ASEAN à APEC não foi, de todo, alheio o empenho de Suharto em procurar integrar a Indonésia na economia internacional. Em 1994, foi assinada a Declaração de Bogor, na Indonésia, por meio da qual os membros da APEC expressaram o compromisso de estabelecer uma área de comércio livre até 2010 para os membros desenvolvidos e até 2020 para os demais. Contudo, a partir de finais dos anos 90, tornou-se visível a divisão existente entre as economias anglo-americanas, que pretendiam objetivos vinculativos e compreensivos para a liberalização do comércio, e muitas economias asiáticas (a China e a Malásia, em especial), que queriam enfatizar a facilitação do comércio e da cooperação económica e técnica (Stubbs, 2003:447; Nadine, 1999:365). As significativas disparidades entre os membros da APEC, em termos de rendimento, tecnologia e conhecimento, por um lado, e quanto a cultura e estabilidade políticas, por outro, contribuíam para a limitada capacidade de atuação da organização.

No plano da segurança cooperativa regional, também emergiu um projecto ambicioso: o ARF. A criação de um fórum multilateral destinado a tratar assuntos de segurança na região do Pacífico, que quebrava o padrão de bilateralismo que dominava a arquitectura regional de segurança, foi primeiramente proposto pela Rússia, Austrália e Canadá, ainda que em moldes distintos (Acharya, 2001:166). Inicialmente, a ideia de um diálogo regional de segurança tão amplo não foi recebida com entusiasmo pelos membros da ASEAN, que receavam que a interferência por parte das potências externas pusesse em crise o princípio de “*solução regionais para problemas regionais*”<sup>28</sup>. Acabou por prevalecer um certo receio de marginalização (Ba, 2009:352),

---

<sup>28</sup> Emmers (2004:17) divisa na criação da ARF uma violação do quadro instituído pela ZOFPAN.

aliado à percepção de que o ARF poderia facultar uma segurança adicional (Acharya, 2001:170), e permitir à ASEAN manter a relevância diplomática (Emmers, 2004:31)

A primeira reunião do ARF teve lugar em Baguecoque, em 1994. A ASEAN evidenciou, *ab initio*, pretender ser a força motriz do ARF, com a prerrogativa de estabelecer a agenda, e replicar o *ASEAN Way* no exercício das relações diplomáticas. Na reunião seguinte, em 1995, a ASEAN submeteu à ARF um documento conceptual, propondo três categorias de cooperação: construção de confiança, diplomacia preventiva e resolução de conflitos<sup>29</sup>. O documento previa a adoção de princípios básicos para um entendimento comum, fundados no TAC, e advogava a criação de abordagens compreensivas à segurança (Acharya, 2011:174). Por meio da ASEAN, a Indonésia procurou promover a sua ideia de ordem regional no ARF, de modo a não ver a sua proeminência regional afectada. Ali Alatas comentou que o ARF era, não era um instrumento de resolução de problemas, mas um fórum de consulta e que o seu sucesso devia ser avaliado sob esse prisma (Suryadinata, 1997:84).

Foi uma tentativa audaciosa da ASEAN de expandir a influência regional (Narine, 1999:360) e a sua abordagem contou com a anuência das grandes potências, porque era uma organização já estabelecida e, sendo asiática, poderia assegurar a participação da China num diálogo Ásia-Pacífico. O ARF é um catalisador para o exercício de influência na segurança Ásia-Pacífico, construindo uma ponte entre um sistema orientado em torno dos EUA e um sistema regional emergente da Ásia Oriental e em relação ao qual existiam muitas ambivalências (Ba, 2009:354). Porém, houve descontentamentos com a liderança do Fórum pela ASEAN, por exemplo da Austrália, pela abordagem menos orientada para a obtenção de resultados<sup>30</sup>.

### *O Mar do Sul da China*

---

<sup>29</sup> Mais tarde, por oposição da China, a referência foi reformulada para “*elaboração de abordagens aos conflitos*”.

<sup>30</sup> O ARF conta com a participação de 27 países, sendo o único fórum de cooperação em matéria de segurança que agrega todos os grandes atores internacionais: EUA, Rússia, Japão, China e União Europeia. A China tem apoiado a liderança da ASEAN e a sua abordagem de construção progressiva das relações regionais. Aliás, a participação da China no Fórum foi pretendida e promovida pela própria ASEAN de forma ativa (Acharya, 2001). Atualmente, são membros do Fórum Regional ASEAN: Brunei Darussalam, Camboja, Indonésia, Laos, Malásia, Birmânia, Filipinas, Singapura, Tailândia, Vietname, Austrália, Canadá, China, União Europeia, Índia, Japão, Nova Zelândia, República da Coreia, Rússia, EUA, Papua Nova-Guiné, República Democrática da Coreia, Mongólia, Paquistão, Timor-Leste, Bangladesh e Sri Lanka.

Com o novo ambiente internacional, a China retomou as ambições sobre o Mar do Sul da China. Em 1993, Pequim publicou um mapa expondo a demarcação marítima das suas pretensões e parte das águas territoriais em torno das ilhas indonésias de Natuna eram abrangidas. Apesar do recente restabelecimento das relações diplomáticas, a percepção sobre a ameaça chinesa acentou-se. Em resposta ao posicionamento chinês, a Indonésia recorreu a diferentes abordagens, desde logo, procurando obter esclarecimentos de Pequim por via diplomática. No plano militar, a Indonésia organizou um exercício militar de larga escala junto às ilhas Natuna, em 1996, contando com 20000 tropas, 40 aeronaves e 50 navios de guerra (Laksama, 2011:29). Paralelamente, em 1995, a Pertamina, a empresa estatal de produtos petrolíferos, assinou um contrato de exploração dos campos de gás das ilhas Natuna com a empresa norte-americana Exxon Mobile (Laksama, 2011:30).

No quadro da ASEAN, a Indonésia advogou a resolução do problema *ex-vi* relações ASEAN-China, ao invés de múltiplas negociações individuais como defendido pela China, por meio do estabelecimento de normas regionais e da realização de oficinas informais sobre a gestão de potenciais conflitos no Mar do Sul da China. Estas últimas, promovidas pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros indonésio, tinham como objetivos promover o diálogo e encorajar as partes envolvidas a procurar soluções e a desenvolver cooperação em temas técnicos. Subjacente à abordagem estava a ideia de que, num ambiente informal, os participantes poderiam falar com maior liberdade sobre os problemas que pudessem ser resolvidos (Laksama, 2018:163).

#### **2.2.5. 1997-1998: a dupla junção crítica**

Os anos de 1997-1998 marcam de forma indelével os destinos da Indonésia e da ASEAN. A severa crise financeira asiática, originada pelo colapso do bath tailandês, em 1997, teve um impacto avassalador nas economias dos países da ASEAN e nas condições políticas internas, gerando-se a instabilidade na região. Na Indonésia, abre-se a crise de poder de Suharto e os conflitos étnicos e religiosos reacendem-se com intensidade; na Malásia, foi imposto controlo relacionado com a moeda e dá-se a deposição e julgamento do Primeiro-Ministro Adjunto Anwar Ibrahim; na Tailândia,



ocorreram conflitos sociais e o governo teve de lidar com insolvências e com desemprego. Em paralelo com a crise, ocorre o alargamento da ASEAN e esta decide adiar a admissão do Camboja em razão do golpe de estado perpetrado por Hun Sen. Se a aceitação de Myanmar na associação foi justificada publicamente com base na irrelevância do regime interno para a integração no projecto regional e na necessidade de um "*constructive engagement*" para direccionar a junta militar no sentido da mudança política e de maior protecção dos direitos humanos (apesar de ser um contra-senso e de a razão primária para a admissão ter sido a crescente influência da China sobre o país), a mudança de regime no Camboja não deixou a ASEAN indiferente e houve uma quebra clara do *ASEAN Way*<sup>31</sup>.

A crise financeira expôs uma ASEAN incapaz de conceber uma resposta comum, ou sequer articulada, para os graves problemas que assolaram a região, o que não foi colmatado pela adopção do plano *ASEAN Vision 2020*<sup>32</sup>, na Cimeira de Kuala Lumpur, em 1997. O que a crise catalisou foi o lançamento da cooperação económico-financeira com a China, o Japão e a Coreia do Sul: a ASEAN+3<sup>33</sup>. A percepção comum de que o FMI não estava a atuar com base em políticas adequadas à região, estando ao invés contribuir para o aprofundar da crise, gerou um ressentimento generalizado (Stubbs, 2003:448) e abriu espaço a um culminar da interligação e interdependência económicas anteriores à crise (Ba, 2009:355) com profundo impacto futuro<sup>34</sup>.

Pouco tempo depois, por razões internas potenciadas pela crise, Suharto demite-se e a ASEAN perde um (o) importante líder.

---

<sup>31</sup> A doutrina da não interferência teve desafios, por exemplo, nos casos da revolução nas Filipinas, em 1986, e da repressão militar contra manifestantes pró-democracia na Tailândia, em 1992.

<sup>32</sup> A Declaração ASEAN 2020, adoptada em Kuala Lumpur, em 15 de Dezembro de 1997, previa três grandes áreas: (i) o concerto de nações do Sudeste Asiático; (ii) a parceria para o desenvolvimento dinâmico; e (iii) uma comunidade de sociedades cuidadoras.

<sup>33</sup> Na origem mais remota do grupo está uma proposta do Kuala Lumpur, apresentada em 1990, para a criação do Grupo Económico da Ásia Oriental, com o intuito de contrabalançar a hegemonia unipolar dos EUA. Esta proposta encontrou apoios no seio da ASEAN, mas mereceu desconfiança por parte da Indonésia. Por seu turno, EUA e Austrália opuseram-se, alegando que a iniciativa iria ter um impacto negativo na APEC e a iniciativa foi esquecida. O reemergir da ideia dá-se aquando da preparação da cimeira da UE-ASEAN, de 1996, por meio de um convite endereçado à China, à Coreia do Norte e ao Japão para participarem. Com esta iniciativa, intensificam-se os contactos entre a ASEAN e os três estados da Ásia Oriental.

<sup>34</sup> Para Ba (2009:356), é o momento em que o regionalismo começa a acompanhar a regionalização.

## **CAPÍTULO 3. A POLÍTICA EXTERNA DA INDONÉSIA NA ERA PÓS-SUHARTO (1998-2017)**

### **3.1. A *Reformasi* (1998-2004)**

#### **3.1.1. Jusuf Habibie (1998-1999)**

Com Habibie iniciou-se uma nova era política indonésia. Habibie, como protegido de Suharto, não era visto como um reformador e as instituições e os actores da Nova Ordem permaneciam. Porém, o movimento de reforma que havia afastado Suharto do poder continuava a reclamar a democracia<sup>35</sup>, muitos membros da elite política pediam mudança e os doadores internacionais pressionavam o governo para executar as reformas necessárias à superação da crise financeira e à retoma económica (Bertrand, 2013:58). Poucos meses após assumir a presidência, com o país imerso em conflitos étnicos e religiosos, Habibie tomou a ousada decisão de democratizar o sistema político, dando início a um processo de diminuição dos limites à liberdade dos partidos políticos, com as leis anti-subversão e de obrigatoriedade da *Pancasila* como única base ideológica (Wirajuda, 2014:25), e de protecção dos direitos humanos (Wirajuda, 2014:30), anunciando a realização de eleições livres em 1999 e permitindo a liberdade de imprensa. A decisão de apoiar a descentralização do poder, por meio da Lei n.º 29/1999, sobre a autonomia regional, foi uma decisão ousada que devolvia às regiões o poder de auto-regulação em todas as matérias, com excepção da política externa, da segurança e defesa, dos tribunais, das políticas fiscais e monetárias e dos assuntos religiosos<sup>36</sup>, quebrando de modo profundo com a centralização da era anterior.

No plano económico-financeiro, o país estava devastado e o programa de reformas associado ao auxílio financeiro do FMI à Indonésia incluiu, ao contrário do que ocorreu no caso da Tailândia e outros, a reforma no comércio como condição de

---

<sup>35</sup> As seis reformas democráticas: 1) o respeito pelo primado do direito; 2) a erradicação do KKN (*Korupsi, Kolusi, Nepotisme*); 3) o julgamento de Suharto e dos seus aliados; 4) revisão da Constituição de 1945; 5) a adopção da autonomia regional; e 6) a abolição da *dwi-fungsi* (Wirajuda, 2014:24).

<sup>36</sup> Subsequentemente alterada pela Lei n.º 32/2004.

concessão do apoio, uma área que estava fora do mandato do FMI e na qual foi inserida grande parte da agenda do Banco Mundial sobre liberalização do comércio (Basri, 2012:38). Havia um sentimento geral de humilhação e de ressentimento, que despertou sentimentos de nacionalismo (Anwar, 2003:73). A Indonésia regressava ao dilema da dependência.

No plano externo, houve um acentuado declínio do prestígio da Indonésia, quer pela instabilidade interna, quer pelo processo de autodeterminação de Timor-Leste e pelas violações dos direitos humanos perpetradas pelo TNI.

Foi adoptada a Lei n.º 37/1999, relativa à política externa, que definia o Presidente e o MNE como as autoridades centrais na gestão das relações internacionais da Indonésia. Esta mesma Lei prevê, em consonância com a Constituição, que a aprovação do Parlamento é apenas necessária quando esteja em causa a ratificação de tratados.

Habibie decidiu abordar a “*pedra no sapato da Indonésia*”, como Ali Alatas apelidou Timor-Leste, e marcou a realização de um referendo. Entre as razões que explicam a decisão do Presidente, encontram-se a estratégia de normalização das relações diplomáticas da Indonésia com o Ocidente, a necessidade de reconstrução da cultura política interna e o interesse internacional em intervir na resolução da questão (Mendes, 2017:77-8). Habibie foi influenciado pela convicção de que os timorenses escolheriam a autonomia regional, a qual tinha por base informações que lhe foram transmitidas por figuras militares seniores (Wirajuda, 2014:73). As decisões sobre Timor-Leste demonstram o papel relevante do Presidente na formulação de política externa (Wirajuda, 2014:72)<sup>37</sup>, pois Habibie incluiu a opção do referendo sem, aparentemente, ter consultado o Ministro dos Negócios Estrangeiros Ali Alatas.

A consulta popular, realizada em 30 de agosto de 1999, resultou em 78,5% da população timorense a votar pela auto-determinação e apenas 21,5% a votar pela permanência na Indonésia. Com o anúncio dos resultados, houve uma escalada da violência por milícias pró-integração e gravidade do conflito conduziu a uma opera-

---

<sup>37</sup> Nenhuma das alterações constitucionais pós-Suharto alterou significativamente o papel do Presidente na formulação de política externa, o que significa que os presidentes seguintes beneficiaram das mesmas prerrogativas que Suharto (Wirajuda, 2014:72).

ção de paz liderada pela Austrália (INTERFET) e à instituição da Administração Transitória das Nações Unidas para Timor-Leste (UNTAET).

### 3.1.2. Abdurrahan Wahid (1999-2001)

Abdurrahan Wahid, também conhecido por Gus Dur, líder histórico do NU (e agora do PKB), conhecido por defender o pluralismo e a modernização da cultura política islâmica, assume a presidência em 20 de Outubro de 1999. Foram as primeiras eleições presidenciais livres e justas, ainda que indirectas, desde 1955, com liberdade de expressão e de imprensa. A sua ascensão ao poder foi fruto de um parlamento fracturado, com a ala islâmica a preferir um presidente com credenciais islâmicas (e homem) e os nacionalistas a pretenderem Megawati, a vencedora das eleições. Foi Amien Rais, então presidente do MPR, que concertou uma via intermédia de compromisso que tornou Wahid presidente e Megawati vice-presidente (Wirajuda, 2014:26).

Vivia-se um clima de pessimismo, com dúvidas sobre o sucesso da viragem democrática e um turbilhão de conflitos sociais que ameaçavam a unidade nacional e suscitavam o fantasma da desintegração. Wahid teve de gerir o trauma da perda de Timor-leste e de impedir perdas territoriais em Aceh e na Papua, encorajados pelo sucesso da autodeterminação timorense. Ainda assim, Gus Dur procurou ser o primeiro presidente pós-autoritário (Mendes, 2017:78) e empenhou-se em implementar uma reforma estrutural chave na vida política indonésia: restaurar a proeminência do poder civil sobre o poder militar, pondo cobro à doutrina *dwifungsi*, separando polícia e forças armadas e nomeando o primeiro ministro da defesa não militar. A renúncia à doutrina *dwifungsi* abriu o caminho para o afastamento progressivo das forças armadas dos assuntos políticos e sociais do parlamento e para a sua profissionalização (Wirajuda, 2014:26). Durante o mandato de Wahid houve também uma proliferação dos meios de comunicação social.

Externamente, o principal ponto da agenda consistia em promover a reconstrução da imagem internacional da Indonésia como estado democrático. Wahid confiou ao seu Ministro dos Negócios Estrangeiros, Alwi Shihab, professor de religiões comparadas, a tarefa de superar os assuntos internos, incluindo a relação com o DPR e

os problemas do partido (Wirajuda, 2014:73), o que o desviou a atenção do chefe da diplomacia da política externa (Anwar, 2003:78). Wahid, porém, alienou o FMI e este suspendeu o envio dos fundos (e a perda de apoio internacional ajudou a acelerar a queda do Presidente - Anwar, 2003:74).

A relações com o Ocidente estavam deterioradas, em particular com a UE, os EUA e a Austrália. A crise interna, o risco de desintegração do país, criavam receios de contágio e ameaça à paz e estabilidade no Sudeste Asiático (Dibb, 2001). Inspirado pelas ideias de Sukarno, Wahid procurou diversificar as relações externas e renovar o papel de líder internacional da Indonésia, multiplicando-se em deslocações ao estrangeiro (em 2 anos viajou mais frequentemente do que Suharto em três décadas - Dibb, 2001:837).

O Presidente indonésio investiu numa interpretação da política *bebas aktif* orientada para o globalismo, enquanto diplomacia ecuménica, que se repercutiu no salientar a cultura identitária plural da Indonésia, enquanto país democrático (junto do ocidente), asiática (na Ásia) e islâmica (junto dos países islâmicos) (Mendes, 2017). Wahid anunciou ainda uma viragem asiática da política externa indonésia, propondo o estabelecimento de uma aliança envolvendo a Indonésia, a Índia e a China (Novotny, 2010:176), ainda que não tenha sido uma decisão discutida e que foi rapidamente esquecida (Anwar, 2003:87). Em particular, uma das prioridades era a melhoria e o reforço das relações com a China, o que foi apreciado por um vasto espectro da elite política (Novotny, 2010:176) e, sinalizando a mudança, revogou o Decreto Presidencial n.º 41/1967, relativo às restrições das práticas religiosas e culturais chinesas. Um ponto de tensão correspondeu à intenção de Wahid de estabelecer relações diplomáticas com Israel, gerando alarido interno, com as críticas mais intensas partindo dos grupos islâmicos (Wirajuda, 2014:73). Ainda assim, os esforços diplomáticos ambiciosos e ecuménicos do Presidente indonésio tiveram custos com poucos resultados concretos (Wirajuda, 2014:73; Anwar, 2003:78).

A crises políticas (com o realinhamento das várias forças políticas e a reinvenção da antiga elite dentro do novo quadro democrático, que permaneceu em lugares políticos proeminentes), as tensões sociais, étnicas e religiosas, a par da limitada recuperação económica, e do próprio comportamento errático do Presidente, puseram termo à coligação que sustentava a presidência de Wahid e este foi destituído em Julho de 2001.

### 3.1.3. Megawati Sukarnoputri (2001-2004)

Com a destituição de Wahid, Megawati foi indigitada Presidente. Filha do pai da nação indonésia, Megawati tinha um estilo de liderança suave (Dibb, 2001:838; Wirajuda) e tinha inclusivamente atraído muita atenção internacional, por ter sido líder da oposição a Suharto e ter mais apoio popular do que o seu antecessor (Anwar, 2003:75).

Ao longo do mandato, a Presidente indonésia focou-se sobretudo na resolução dos complexos problemas internos, o cerne do programa de governo<sup>38</sup>, delegando a gestão das questões internacionais no Ministro dos Negócios Estrangeiros Hassan Wirajuda (Wirajuda, 2014:74; Anwar, 2003:78).

A manutenção da unidade nacional exigia a protecção da integridade territorial e urgia pôr cobro às rebeliões e aos conflitos étnicos e religiosos. Megawati logrou resultados positivos, ainda que sem peias quanto ao uso da força para deter os tumultos e as rebeliões. O nacionalismo de Megawati e a proximidade ao TNI facilitaram o uso do poder militar para suprimir os movimentos separatistas (Dibb, 2001:838). Em 2001, foi celebrado o acordo Malino I, que estabeleceu o cessar fogo em Poso, em Celebes Central, negociado por Susilo Bambang Yudhoyono e Jusuf Kalla. Em 2002, foi celebrado o acordo Malino II, que pôs termo ao conflito nas Molucas (no qual trabalhou Jusuf Kalla). Em 2001, terminou também o conflito em Calimatã (que Gus Dur tinha tentado, sem frutos, resolver), mas por via de redes da sociedade civil. Foi adoptada a Lei n.º 21/2001, sobre a Autonomia Especial da Papua.

No plano da política externa, a prioridade consistia em criar as condições para promover a recuperação económica, especialmente a captação de investimento estrangeiro, e a diminuir a dependência do FMI, normalizando as relações com o Ocidente e com as instituições económicas internacionais (FMI e BM). Megawati percebeu que tinha poucas alternativas ao programa do FMI e, inclusivamente, nomeou para o seu

---

<sup>38</sup> Eram seis as prioridades do governo de Megawati: 1) a manutenção da unidade nacional; 2) a continuação da reforma e do processo de democratização; 3) a normalização da economia; 4) a aplicação do direito, a restauração da paz e da segurança e a erradicação da corrupção, do conluio e do nepotismo; 5) a restauração da credibilidade internacional da Indonésia; 6) a preparação das eleições gerais de 2004 (Wirajuda, 2014:74)

gabinete personalidades consideradas apoiantes do mercado livre (Anwar, 2003:83). Associado ao processo de democratização, mas também ao de desenvolvimento económico, o governo indonésio promoveu o bom governo e estabeleceu a Comissão para a Erradicação da Corrupção (PKP), uma entidade independente criada em 2002.

A melhoria das relações com os EUA era fundamental na estratégia de Jacarta e a Presidente indonésia deslocou-se a Washington para um encontro com George W. Bush. Porém, na véspera da visita oficial ocorrem os atentados terrorista de 11 de Setembro. Megawati fez uma declaração de condenação dos ataques e prometeu apoio no combate ao terrorismo. Como a visita lhe permitiu obter um apoio significativo dos EUA, cerca de 400 milhões de dólares em comércio e ajuda económico-financeira, o qual tinha sido, em rigor, a razão principal para a deslocação, gerou-se um certo descontentamento interno, por parte de alguns sectores muçulmanos, por suspeitas de que a líder indonésia estaria a ser comprada (Anwar, 2003:85-6).

Porém, o apoio moral de Megawati não se traduziu em apoio material à Guerra ao Terror (Williams, 2015:79) e, para desagrado de Washington, o governo indonésio recusou o apoio à campanha no Afeganistão. Havia uma grande insatisfação por parte das elites e da população indonésia com a política unilateral dos EUA e as invasões do Afeganistão e do Iraque, que os grupos islâmicos indonésios interpretaram como um ataque ao Islão (Williams, 2015:79; Novotny, 2010). Havia, aliás, uma crença generalizada de que os atentados eram resultado da política externa norte-americana (Smith, 2003:308). Daí que a recusa de Megawati de cortar os laços com os EUA, como pretendido pelos grupos mais conservadores e radicais, tenha levado os opositores da Presidente a questionar as suas credenciais muçulmanas e a tentar capitalizar politicamente a posição assumida, o que ajuda a explicar a aparente fraqueza de Megawati a lidar com os grupos mais radicais (Smith, 2003:308). Vasta parte dos indonésios recusava-se a reconhecer a existência de um problema de terrorismo (Smith, 2003:314).

A mudança na percepção acerca do terrorismo deu-se com os atentados de Bali, em 12 de Outubro de 2002, perpetrados pelo Jema'ah Islamiyah, que mataram 202 pessoas, das quais 164 estrangeiras (a maioria australianos). Estes atentados chocaram a Indonésia e foi dada uma resposta decisiva, com apoio do NU e do Muhammadiyah, que contribuíram para a moderação do debate público e em particular da agressividade e xenofobia do FPI e do JI (Williams, 2015:80).

Megawati centrou-se em trazer a política externa indonésia aos primeiros princípios (Wirajuda, 2014:74) e em retomar o papel de potência regional e a estratégia de centralidade da ASEAN, desenvolvendo prioridades e adaptando os três círculos concêntricos (Wirajuda, 2014:74; Mendes, 2017:81). Foi no último ano do mandato de Megawati que a Indonésia assumiu a presidência da ASEAN e também o primeiro em que promoveu a democracia no exterior.

### **3.2. Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2014)**

As primeiras eleições presidenciais directas do período pós-Suharto (2004) culminaram numa vitória de Susilo Bambang Yudhoyono (do PD), ou SBY como é comumente apelidado, em parceria com Jusuf Kalla (do Golkar), derrotando a líder do PDI-P Megawati Sukarnoputri, em cujo governo tinha servido como Ministro Coordenador dos Assuntos Políticos, de Segurança e Segurança Social. General aposentado do exército indonésio, com uma longa carreira militar e política e com formação nos EUA.

As prioridades internas de SBY consistiam em reforçar a economia nacional e solucionar os conflitos em Aceh e em Poso, tendo para o efeito confiado na destreza política de Kalla. O primeiro grande desafio do novo Presidente, poucos meses após a tomada de posse, foi de uma natureza e magnitude inesperadas: os violentos terramoto e *tsunami* que atingiram Samatra, em particular Aceh, causando centenas de milhares de mortes e deixando um lastro de devastação material impressionante. Os efeitos do *tsunami*, aliados aos progressivos desaires do GAM, catalizaram uma nova dinâmica nas negociações com o grupo separatista e, em 2005, foi finalmente alcançado o Acordo de Paz de Helsínquia sobre Aceh.

No plano da política externa, SBY apostou na manutenção de Wirajuda como Ministro dos Negócios Estrangeiros e, sob a liderança do experiente diplomata, foram feitas reformas institucionais importantes no Kemlu, quer por meio de melhor coordenação com a Presidência, mais eficaz e profissional, quer por via da substituição de militares por diplomatas, em cargos de chefia e embaixadas, alterações que permitiram a circulação de ideias e práticas mais sofisticadas (Mendes, 2017:83; Wirajuda, 2014:79-80). Foram criadas duas unidades junto do palácio presidencial, a Equipa



Especial Presidencial sobre Relações Internacionais (2005) e Conselho Consultivo Presidencial sobre Assuntos Internacionais (2006), de modo a assegurar uma melhor articulação institucional. Dada a carreira militar de SBY, as modificações introduzidas concederam-lhe maior deferência por parte dos envolvidos (Connelly, 2014:3).

O Presidente indonésio estava determinado a investir numa abordagem mais activa às relações internacionais, fundada na renovada confiança indonésia na capacidade da nação para superar as condições económicas e políticas adversas em pleno período de democratização (Sukma, 2012:79). Esta ambição reflectiu-se no ambicioso plano estratégico do Kemplu<sup>39</sup> e ficou expressa no primeiro discurso do Presidente no Conselho Indonésio para Assuntos Mundiais. Sob o título “*Uma Política Externa Independente e Activa para o Séc. XXI*”, o discurso de SBY apontou como elementos conceptuais da política *bebas-aktif* os seguintes: a política externa deve ser conduzida de modo construtivo; a Indonésia não deve ser parte de uma aliança militar e deve ter uma postura não ameaçadora na região; a Indonésia deve estar atenta aos assuntos regionais e internacionais que a possa afectar; a política *bebas-aktif* deve integrar a projecção da identidade internacional da Indonésia; e a política externa indonésia deve reflectir a verdadeira marca do nacionalismo indonésio, aberto e virado para o exterior (Wirajuda, 2014:103). SBY referiu, ainda, que a ASEAN era a pedra angular da política externa indonésia (Yudhoyono, 2004)

A projecção da imagem internacional da Indonésia era parte fundamental da estratégia de política externa e a nova Indonésia pós-*reformasi* precisava de uma identidade internacional renovada. Esta foi apresentada por SBY no referido discurso como: “*We are a proud nation who cherish our independence and national unity. We are the fourth most populous nation in the world. We are home to the world’s largest Muslim population. We are the world’s third largest democracy. We are also a country where democracy, Islam and modernity go hand-in-hand*”.

---

<sup>39</sup> O Plano estratégico do Ministério dos Negócios Estrangeiros foi o seguinte: “(2005-2009) *Consolidar e expandir a imagem internacional da Indonésia como Estado com uma nova identidade nacional: democrática*; (2010-2014) *Revitalizar o papel do sucesso da diplomacia indonésia nos fóruns internacionais como instrumento fundamental para defender a segurança nacional, a integridade territorial e os seus recursos naturais*; (2015-2019) *Aprofundar o papel da Indonésia como líder e agente da cooperação internacional*; (2020-2014) *Afirmação da Indonésia como um actor independente na sociedade internacional*.” (tradução para português a partir de Acharya, 2015)

A democracia foi consistentemente invocada por SBY como característica definidora da nova Indonésia. A democratização conferia à Indonésia novas estatuta e legitimidade internacional junto das grandes potências mundiais e a projecção de valores democráticos no estrangeiro funcionava também uma recordatória para o auditório interno sobre a necessidade de consolidação interna das credenciais democráticas do país (Sukma, 2012:85). Foi um aspecto fundamental da política regional (v. Capítulo 5) e manifestou-se na muito propalada criação do Fórum Democrático de Bali (2008), um evento anual destinado a promover a democracia na Ásia-Pacífico através do diálogo inclusivo e da partilha de boas práticas, reunindo um vasto grupo de países, independentemente do seu regime político. Este foi um instrumento relevante para SBY promover a sua ambição de se tornar um empreendedor de mudança normativa, de tal modo que esteve sempre presente (Fitriani, 2015:80)<sup>40</sup>.

A inclusão do Islão na nova identidade externa indonésia foi associada por SBY à democracia: a Indonésia era um lugar onde o Islão e a democracia coexistiam pacificamente, dada a orientação moderada dos muçulmanos indonésios. A referência emergia de um desejo de cultivar a legitimidade política juntos dos constituintes indonésios (Wirajuda, 2014:113)<sup>41</sup> e de mostrar, externamente, a faceta pacífica do Islão, numa altura de percepções polarizadas acerca da cultura islâmica, sobretudo após o 11 de setembro (Sukma, 2012:80).

A catástrofe provocada pelo *tsunami* teve repercussões de política externa associadas à ajuda internacional. A ajuda de emergência concedida à Indonésia pela China para gestão das consequências, cifrada três mil milhões de dólares, contribuiu para uma melhoria da percepção indonésia sobre a China (Laksama, 2011:27). A generosidade de Pequim abriu as portas à cooperação política Sino-Indonésia e, em 2005, à margem do evento de celebração do 50.º aniversário da Conferência de Bandung, foi assinada uma Declaração Conjunta de Parceria Estratégica, que incluía a defesa<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> Há uma certa ideia relativista da democracia no FDB, uma vez que está aberto à participação de estados com regimes autoritários e a inclusividade é, no caso, uma faca de dois gumes. SBY afirmou que o FDB não é um fórum de democracias, mas um fórum para discutir assuntos de democracia, o que acaba por lhe conferir uma natureza de *talk-shop* (Weatherbee, 2015:32).

<sup>41</sup> As políticas de desenvolvimento económico do Presidente indonésio envolviam a participação na economia internacional e, segundo SBY, a Indonésia deveria navegar nas turbulentas águas da globalização evitando os seus efeitos perniciosos, sendo este propósito facilitado, em parte, pelas virtudes dos valores islâmicos, articulando o Islão com a cooperação internacional e com o filtro de justiça social no contexto de globalização (Williams, 2015:82).

<sup>42</sup> O Plano de Acção para a concretização do Acordo só viria, contudo, a ser assinado em 2010.

Seguiu-se, em 2006, o I Diálogo de Defesa Indonésia-China, um passo importante na melhoria da confiança nas relações bilaterais. Ademais, a China, apesar de todas as preocupações históricas indonésias, era um fornecedor de armas mais fiável do que o Ocidente (Laksama, 2011:30).

Ocorrem melhorias concretas nas relações com os EUA, em 2006. A relevância do alinhamento limitado com a Indonésia para os interesses estratégicos do EUA na região, porventura até mais premente do que as alianças com as Filipinas e a Tailândia (Weatherbee, 2015:13), levou a Administração Bush a alegar interesses de segurança nacional e a levantar as restrições impostas pelo Congresso norte-americano às exportações de defesa para a Indonésia e a retomar o programa formação militar. O ambiente mais favorável nas relações bilaterais não modificou a posição da Indonésia acerca do Proliferation Security Initiative (PSI) proposto por Washington, um acordo bilateral que permitia aos EUA interditar a entrega e desenvolvimento de armas de destruição massiva e conferia o direito de conduzir acções de procura e apreensão. Jacarta recusou assinar a proposta, com base na primazia da soberania nacional e na susceptibilidade de a execução do acordo redundar numa violação da jurisdição territorial da Indonésia e, ainda, na incompatibilidade do espírito do acordo com o princípio de apoio ao multilateralismo e com a UNCLOS (Wirajuda, 2014:111). Outra solução teria sido complexa: a elite indonésia estava dividida nas percepções sobre os EUA e a Guerra ao Terror, com a maioria a considerá-la benigna para a Indonésia, mas existia um fosso entre as percepções da elite política e da população em geral (Novotny, 2010:137).

Outros desenvolvimentos bilaterais de relevo ocorrem nas relações com a Austrália e com o Japão. Pouco depois da melhoria de relações com os EUA, o esforço diplomático dos governos de Jacarta e Camberra para um aumento da cooperação e da confiança e entendimento mútuos, que vinha a ser empreendido desde 2001, materializaram-se na celebração do Tratado de Lombok (2006), um acordo de segurança que abrange, *inter alia*, a defesa, o contra-terrorismo, informações, segurança marítima, segurança na aviação, não proliferação de armas de destruição massiva. Já com o Japão, as negociações para um Acordo de Parceria Económica, iniciadas em 2003, foram concluídas em 2007 e foi primeiro acordo económico bilateral de comércio livre celebrado pela Indonésia.

No plano internacional, SBY almejou ainda demonstrar a capacidade da Indonésia para construir pontes entre o mundo ocidental e o islâmico (Mendes, 2017:83) e dentro do próprio mundo islâmico, de que a conferência Sunita e Shiita em Bogor, em 2007, foi exemplo. Em 2008, propôs uma nova Carta para a OCI com a inclusão dos princípios da democracia, do bom governo e dos direitos humanos. A Indonésia procurou ainda afirma-se no palco mundial na área do ambiente, acolhendo a Conferência Climática em Bali, em 2007.

Com a progressiva redução das tensões étnicas e religiosas, a implementação bem-sucedida da *reformasi* e a melhoria nas relações externas, foi possível a captação de mais investimento estrangeiro e o desenvolvimento do actividade económica nacional. SBY logrou colocar a Indonésia no caminho da recuperação, com um crescimento económico anual de 5%, sendo que a crise de 2007-8, que atingiu os EUA e a Europa, não afectou significativamente o país. A nova desenvoltura económica permitiu que, em 2007, o governo indonésio pusesse termo ao CGI.

Em paralelo, o governo indonésio quis também promover a modernização militar e, por meio da Directiva Presidencial n.º 7/2007, definiu um plano a 20 anos baseado no conceito de Força Mínima Essencial (FME), isto é, o nível de força que poderia garantir os interesses estratégicos de defesa imediatos (Acharya, 2015:88), cujos termos foram complementados pelo Livro Branco da Defesa, publicado pelo Ministério da Defesa, em 2008. Segundo Sebastian et al., 2015:322, os documentos trazem poucas novidades e transmitem a ideia de que a Indonésia responde ao seu ambiente estratégico ao invés de procurar moldá-lo ou defini-lo, sendo a Visão Arquipelágica ainda um conceito orientado para o interior. Ademais, o plano tem poucos elementos destinados a colmatar os problemas estruturais (Shekhar e Liow, 2014).

Perto do termo do primeiro mandato, SBY começou a referir uma nova orientação de política externa: a “*política externa em todas as direcções*” (ou omnidireccional)<sup>43</sup>, assente na ideia de “*um milhão de amigos, zero inimigos*”. Esta orientação, referida pela primeira vez num discurso de SBY na London School of Economics, em Março de 2009, é reiterada em Agosto de 2009, na comunicação oficial do Dia da Independência perante o DPR. Para se afimar na cena mundial, a Indonésia deveria

---

<sup>43</sup> A política externa omnidireccional foi adoptada pelo Japão após a II Guerra Mundial e visava o desenvolvimento de relações, sobretudo económicas, com muitos países ao mesmo tempo (Goh, 2007:121).

conseguir relacionar-se de forma efectiva com todos os países, porque quanto mais amigos a Indonésia tivesse, mais aumentaria a segurança e a prosperidade do país. Assemelhando-se à diplomacia ecuménica de Wahid (Anwar, 2013:11), era uma ideia provocadora e suscitou desconforto em alguns sectores internos. Para o TNI, não era evidente que nenhum país considerasse a Indonésia como inimigo ou como um oponente ou foco de tensões (Wirajuda, 2014:104-5). A ideia parece também não ter sido bem recebida pelo Kemplu, por ser contraditória com a relevância do interesse nacional na política externa e, neste particular, ofender a essência da política *bebas-aktif* (Wirajuda, 2014:105).<sup>44</sup>

Criticada por aparentar indecisão e evitar as questões internacionais espinhosas, a política externa omnidireccional reflectia uma tendência de SBY para evitar o conflito a todo o custo (Fitriani, 2015:86) e a prioridade dada ao aumento do perfil internacional da Indonésia (Connelly, 2014:4). Por outro lado, reflectia também uma possível estratégia de *hedging* (Novotny, 2010:246-248)<sup>45</sup>.

Os resultados das eleições presidenciais de 2009 vieram permitir a SBY renovar o mandato. As condições internas e externas da Indonésia tinham melhorado e, embora o presidente tenha privilegiado a política interna à externa, o discurso de SBY foi mais explícita e confiantemente orientado para o exterior (Emmerson, 2012:61). Pediu aos diplomatas para se focarem em melhorar a imagem do país e restaurar a sua dignidade (Fitriani, 2015:78). Neste mandato, SBY nomeou Martin Natalegawa, um diplomata que ocupava o lugar de Director-Geral dos Assuntos ASEAN no Kemplu, para assumir a chefia da diplomacia.

No plano externo, o Presidente indonésio pretendeu alargar os fundamentos para o envolvimento do país nos assuntos internacionais (Emmerson, 2017:59). SBY afirmou que um aspecto crítico da política externa indonésia era o estabelecimento de normas e que prestava particular atenção ao papel da Indonésia como criadora normativa, procurando aumentar o *soft power* indonésio. Houve vários exemplos de empenhamento normativo no quadro regional (*vide* capítulo seguinte). Nas palavras de SBY:

---

<sup>44</sup> Na região, a política omnidireccional relaciona-se com a complexa relação entre os EUA e a China (“*navigating a turbulent ocean*”) e a Indonésia “*sought to actively shape regional geopolitics and geo-economy through a hedging strategy that kept both powers at equal distance*” (Fitriani, 2015:77).

<sup>45</sup> Foi também objecto de escrutínio e críticas no NAM, pois a Indonésia parecia estar a distanciar-se do NAM e a tornar-se mais activo no G20 (Fitriani, 2015:77).

*“There is an identity and a personality that makes Indonesia special, superior and not easily torn apart (...) Indonesia is now facing a new strategic environment, in which there is no country that Indonesia considers an enemy, and there is no country that considers Indonesia its enemy. Thus Indonesia can now freely implement and all directions foreign policy and have a million friends and zero enemies. (...)”*

*Indonesia will continue to stand in the vanguard of endeavour to create a better world order. We will continue to be a pioneer in the effort to rescue the world from climate change; in reforming world economy, especially through the G20; in struggling for the Millenium Development Goals; in advancing multilateralism through the United nations; and in supporting the achievement of inter-civilizational harmony - harmony among civilizations.*

*At the regional level, Indonesia will continue to endeavour together with other ASEAN states, to establish the ASEAN Community, and to render Southeast Asia a peaceful, prosperous and dynamic region”* (SBY, discurso traduzido por Emmerson, 2012:61-2)

Ao contrário do discurso proferido no início do primeiro mandato, em que notou que a ASEAN era expressamente referida como a pedra angular da política externa indonésia, este discurso demonstra um olhar mais global, em que o mundo suplanta a região na hierarquia, aparentando a revisão da ideia de que o Sudeste Asiático era o primeiro, mais próximo e possivelmente mais importante dos círculos concêntricos da doutrina indonésia (Emmerson, 2012:62). A aplicação prática desta ideia no decurso do mandato é, contudo, discutível (Anwar, 2014:11).

A economia indonésia cresceu, em média, 5,8% por ano, porém poucas foram as iniciativas destinadas à correcção das deficiências estruturais do país, como a pobreza das infraestruturas, a burocracia bizantina, o mercado laboral rígido, um sector de manufactura pouco sofisticado e limitações nos sistemas de educação e saúde (Parameswaran, 2014:156). Houve um aumento do nacionalismo económico e adopção de políticas protecionistas e soaram os alertas de um possível encontro com a *“armadilha do rendimento médio”*.

O investimento militar, apesar de ter triplicado, não chegou a alcançar a marca de 1% do PIB, deixou a Indonésia sem capacidade efectiva para funções básicas, como patrulhar as suas águas territoriais (Fitriani, 2015:75-6, Parameswaran, 2014:156).

Num contexto em que a situação geopolítica se caracteriza pela ascensão dos poderes marítimos asiáticos, as vias marítimas indonésias e os *choke-points* marítimos (Malaca, Sunda, Lombok e Macassar) são críticas e carecem de planeamento estratégico (Sebastian et al., 2015:208). Apesar do esforço de modernização, é notada uma estagnação doutrinária relacionada com a crença, existente dentro da organização militar, de que a Indonésia é um estado fraco e que deve confiar na doutrina defensiva (Widjajanto, 2014)<sup>46</sup>. Efectivamente, a análise estratégica não toca na questão da projecção de força no exterior, o que se deve a uma multiplicidade de razões: a falta de capacidade para projectar os recursos adequados, não ainda ter definido os interesses externos com clareza e não ter reflectido como assegurá-los, a concentração excessiva na segurança interna e a orientação para o interior estar tão enraizada no pensamento nacional que não dá o relevo necessário às realidades estratégicas (Sebastian et al., 2015:323).

No plano internacional, a eleição do presidente norte-americano Barak Obama facilitou uma reaproximação entre Jakarta e Washinton, para o que terá contribuído o diferente perfil do líder dos EUA e o facto de ter vivido parte da sua infância na capital indonésia. Hillary Clinton, pouco depois de ter assumido funções, visitou a Indonésia e assinalou que ambos os países partilhavam um compromisso com a democracia, os direitos humanos e uma sociedade civil vibrante. No mesmo sentido se pronunciou o Ministro dos Negócios Estrangeiros Marty Natalegawa quando visitou Washington.

Foi em Novembro de 2010 que Obama visitou Jacarta e a Indonésia e os EUA assinaram o Acordo de Parceria Compreensiva, assente em três pilares: político e de segurança; económico e de desenvolvimento; e sócio-cultural, educacional, científico e tecnológico. Tratou-se de uma reafirmação do alinhamento limitado (Weatherbee, 2015:13). Existem considerações estratégicas por parte dos EUA, designadamente o entendimento de que a Indonésia é um elemento estratégico para a segurança marítima da região e, correspondentemente, para a liberdade de navegação, em especial nos estreitos de Malaca, Sunda e Lombok, e no Mar do Sul da China (Acharya, 2015:77)

---

<sup>46</sup> Segundo Widjajanto (2014), a cultura estratégica defensiva, emergente da ameaça das lutas de poder das grandes potências e associada à recusa de alinhamento, indica que se procura invariavelmente escapar de uma estratégia de balanço de poder e que a proibição de alianças militares limita os incentivos estruturais a desenvolver uma doutrina ofensiva para honrar os compromissos com os aliados.

As relações com Pequim conheceram um novo período. A China tornou-se o segundo maior parceiro comercial da Indonésia em 2011, sobretudo devido à implementação do Acordo de Comércio Livre ASEAN-China, o que reavivou a percepção das elites sobre a ameaça económica da China e o receio de criação de uma relação de dependência (Novotny, 2010:216). Em 2013, Xi visitou a Indonésia e os líderes fizeram uma Declaração sobre a Futura Direcção da Parceria Estratégica Compreensiva, comprometendo-se a elevar o nível de cooperação estratégica, que abrangeria em particular a área de política e de defesa e segurança, cooperação e desenvolvimento económico, espaço marítimo e aéreo e ciência e tecnologia. Porém, as preocupações com a assertividade da China no Mar do Sul da China cresciam e, em 2014, Jacarta exprimiu a Pequim o desconforto com o estabelecimento de uma Zona Aérea de Identificação de Defesa no Mar do Sul da China, similar à estabelecida no Mar da China Oriental, em 2013. Houve divergências entre o Ministérios dos Negócios Estrangeiros e o Ministério da Defesa indonésios quanto ao posicionamento a adoptar (Connelly, 2014:10), o segundo com uma postura mais assertiva do que o primeiro.

Em 2011, a Primeira-Ministra australiana visitou Jacarta e negociou formalmente o Acordo de Parceria Económica Compreensiva. Nas relações com Camberra, em 2013, estalou a controvérsia entre a Indonésia e a Austrália por suspeitas de monitorização das chamadas telefónicas do Presidente indonésio.

No G20, de que a Indonésia é parte desde a formação (1999) e cujas reuniões passaram ao nível de líderes em 2008, SBY esteve sempre presente<sup>47</sup> e propôs iniciativas. A cimeira da APEC, em 2013, foi um momento importante para SBY, porque correspondeu a mais uma oportunidade para a Indonésia acolher um grande evento e demonstrar o seu compromisso com o regionalismo na Ásia-Pacífico. Ainda assim, Jacarta tem exprimido pouco interesse no TPP e que tal se relaciona com dúvidas sobre a capacidade de implementação das medidas e com as incertezas sobre os potenciais benefícios do tratado, prevalendo sentimentos negativos sobre a liberalização e abertura económica (Damuri, 2013:18). O apoio à liberalização do comércio está dependente de quem beneficia e de quem é prejudicado, no entanto é difícil determinar à partida quem pertence a que grupo (Basri, 2012:44-5).

---

<sup>47</sup> Concordamos com o apontamento de Fitriani (2015:80) de que “*More than any other forum, the G20 summits suited Yudoyono’s intention to mingle with the world most powerful leaders and strengthen Indonesia’s, and his own, global profile*”.



A projecção internacional da Indonésia durante o mandato de SBY foi significativa: foi percebida como potência nascente ou em ascensão (Acharya, 2015; Roberts et. al, 2015; Shekhar, 2014; Reid, 2012) e um importante mercado emergente, contudo muitos dos epítetos estão associados à performance da economia indonésia (Connelly, 2014:3). SBY dedicou imensa energia a elevar a reputação internacional da Indonésia (e a seu própria), reduzindo o espaço interno para desacordos institucionais, conferindo primazia ao Ministério dos Negócios Estrangeiros e exercendo a suas prerrogativas, quando as posições institucionais conflituassem com a sua (Connelly, 2014:4).

Já internamente, o investimento de SBY na imagem internacional da Indonésia foi objeto de duras críticas e resultou num declínio progressivo de popularidade (Fitriani, 2015:83). Houve um abrandamento do ímpeto reformista (Acharya, 2015:23). A presidência de SBY deixou um conjunto relevante de problemas políticos internos por solucionar, designadamente a crescente intolerância contra minorias religiosas e étnicas, a incapacidade para lidar com os problemas de corrupção (houve, neste período, tentativas de limitar a capacidade de actuação do KPK - Acharya, 2015:26), o aumento da dívida pública e a rápida desflorestação do país. A menos de um mês de terminar o mandato não impediu a adopção de um lei que previa a abolição da eleição directa dos chefes de distrito e governadores.

### **3.3. Joko Widodo (2014-)**

Em 2014, Joko Widodo, popularmente chamado “Jokowi”, ascende à presidência da Indonésia (pelo PDI-P), em parceria com o experiente Jusuf Kalla (pelo Golkar). Jokowi é o primeiro Presidente indonésio que não emerge das tradicionais elites nacionais de poder: empresário da classe média, ascendeu ao poder, paulatinamente, sendo eleito como governador nos órgãos regionais, primeiro em Surakarta, depois em Jacarta. Simboliza a consolidação da democracia eleitoral como mecanismo de transferência de poder e não é de somenos ter derrotado Prabowo Subianto, antigo general do exército genro de Suharto<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> Jokowi venceu por uma pequena margem - 53% contra 46% - e a sua coligação perdeu para Prabowo-Hatta na Câmara dos Representantes (Pattinadjawane, 2016:261-2).

Com a apresentação da agenda política no início do mandato, ficou evidente que o Presidente indonésio pretendia dar primazia aos assuntos internos, com preponderância para o desenvolvimento das infraestruturas nacionais. A dimensão e a fragmentação física da Indonésia são desafios à circulação de pessoas e bens e durante a crise a qualidade das infraestruturas decaíu, devido ao declínio real dos investimentos público e privado, o que deteriorou o potencial de crescimento económico (Basri, 2012:40).

Dada a projecção internacional que SBY fomentou, era expectável que a mudança na liderança indonésia deixasse um certo vazio no domínio da política externa (Connelly, 2014:2), porém as diferenças de difícilmente poderiam ser mais notórias. Ao contrário do seu antecessor, Joko Widodo não tem experiência ou perfil internacional, nem pretende projectar-se como líder global, tão-pouco tem convicções fortes acerca de conceitos abstratos típicos das relações internacionais, como sejam a arquitectura regional ou a balança de poder, nenhum interesse em rever esses conceitos, como aponta Connelly (2015:4).

Com uma visão pragmática, norteadas por premissas nacionalistas, Jokowi pretendeu, ao invés, restabelecer umnexo próximo entre política externa e interna, entendendo que a política externa tem por finalidade a melhoria da qualidade de vida dos indonésios e que deve focar-se na diplomacia económica (Fealy e White, 2016:98). Trata-se de uma política externa orientada para dentro, assente numa diplomacia “terra-a-terra” (*diplomasi membumi*) ou “pró-pessoas”, em linha com a postura populista assumida pelo Presidente. Esta abordagem reflectiu-se na composição do governo, com a aposta na Ministra dos Negócios Estrangeiros Retno Marsudi, uma diplomata de carreira com um perfil discreto e com limitada experiência na Ásia (os postos que ocupou foram todos em países ocidentais) (Fealy e White, 2016:98), a dever-se muito à sua reputação de proximidade com as comunidades indonésias nos locais onde desempenhou funções.

Ainda assim, na campanha eleitoral Jokowi enunciou como prioridades de política externa, para além da continuação da reforma do Ministério dos Negócios Estrangeiros com vista a enfatizar a diplomacia económica, a promoção da Indonésia como um estado arquipelágico, a expansão da participação indonésia na região do Indo-Pacífico e a melhoria do papel global da diplomacia de potência média (Connelly, 2014:5-6). A visão estratégica então expressa tinha o seu foco nos assuntos marí-

timos e na ambição de a Indonésia ser um eixo marítimo global (Connelly, 2014:6; Shekhar e Liow, 2014).

É no primeiro discurso anual de política externa de Retno Marsudi que as propostas do candidato e do Presidente se conciliam. Por um lado, a chefe da diplomacia indonésia apresentou a grande visão do arquipélago como um fulcro marítimo e o propósito de Jacarta de desenvolvimento das suas capacidades marítimas (o qual, referiu Marsudi, é não apenas no interesse da Indonésia, mas também do resto do mundo). Em concreto, Marsudi anunciou que a Indonésia pretendia estabelecer uma área marítima na Ásia-Pacífico e no Oceano Índico como uma zona de paz, liberdade, neutralidade e prosperidade para todos, demonstrando a ambição da nação arquipelágica em tornar-se uma potência marítima regional (Mendes, 2017:86; Shekhar e Liow, 2014).

Por outro lado, ao anunciar as concretas prioridades da política externa da indonésia, Marsudi centrou o discurso apenas em três pontos concretos, designadamente, manter a soberania indonésia, proteger cidadãos indonésios expatriados e intensificar a diplomacia económica (donde alguns analistas considerarem existir o risco de os objetivos de política externa serem os mais limitados de qualquer período da história indonésia, como Fealy e White, 2016:98).

Apesar de ser uma lista restrita de prioridades, é bastante precisa e, até, complexa. A protecção dos cidadãos indonésios está muito associada ao populismo de Jokowi e às críticas que foram dirigidas a SBY por negligenciar as situação muito precária de trabalhadores nacionais no estrangeiro (Connelly, 2015:4), sendo os casos mais mediáticos os de maus-tratos a trabalhadoras domésticas na Malásia e Singapura (que geraram ondas de indignação com tons marcadamente nacionalistas). Na vertente económica, Jacarta procura aumentar o volume de exportações e a diversificação dos mercados, e Retno Marsudi chegou a afirmar que “*todos os diplomatas indonésios têm de pensar como comerciantes*” (Fealy e White, 2016:98).

A área económica é crítica agenda interna do Presidente, que estabeleceu metas de crescimento ambiciosas (de 7%, embora o crescimento económico se tenha vindo a cifrar em 5%). Em 2016, foi anunciado um novo desenvolvimentismo (o “Ano do Desenvolvimento Económico Acelerado”, como Jokowi intitulou o seu discurso do Dia da Independência), pragmático e nominalmente pró-pobres, que demons-

tra um compromisso renovado com a ideologia estatista-nacionalista (Warburton, 2017:306), que ecoa a política económica da Nova Ordem, ainda que afastada da matriz repressiva. Dado que o Presidente indonésio tem uma postura conservadora, talvez julgando que uma agenda reformista pode pôr em perigo a (sua) estabilidade política, e não mostra interesse numa abordagem progressista aos problemas políticos e da sociedade civil, o governo começou a focar-se num conjunto restrito de serviços e resultados económicos: o desenvolvimento de infraestruturas, a desregulação e a desburocratização (Warburton, 2017:307-8).

Por seu turno, a estratégia marítima é um ponto forte de intersecção entre interesses nacionais e política externa, compreendendo as vertentes económica e de segurança, aqui se incluindo a protecção da soberania nacional. Se, no campo económico, sobressaem os planos de conectividade e modernização das infraestruturas portuárias, dadas as lacunas existentes (mais pronunciadas nas ilhas orientais), com as limitações comerciais e enormes custos associados, já a componente de segurança tem implicações simultaneamente internas e externas, abrangendo as ameaças tradicionais e não tradicionais, atento o *Wawasan Nusantara*. A pirataria e a pesca ilegal são dois exemplos da intersecção plena: económica e de segurança e interna e externa.

Se a pirataria permite, ou até requer, modalidades de cooperação internacional<sup>49</sup>, o problema da pesca ilegal - e note-se que o sector das pescas tem importância económica global para o país e para as comunidade piscatórias - é mais sensível e o governo indonésio tem adoptado uma política assertiva de afundamento de navios de pesca ilegais, com honras de mediatização, o que tem provocado receios e fricções com os países vizinhos (Parameswaran, 2015). Aliás, Jacarta tem advogado a inclusão da pesca ilegal no leque de crimes internacionais.

Acresce que a Indonésia ainda tem diferentes níveis de soberania e jurisdição sobre as águas dentro e fora das suas bases arquipelágicas, o que suscita inúmeras dificuldades na gestão do território marítimo, sobretudo tendo em vista que muitas das suas fronteiras marítimas com outros estados ainda não estão demarcadas de forma definitiva (Sebastian et al., 2015:318; Laksama, 2010:97). Daí um grande investimen-

---

<sup>49</sup> Regista-se que os intensos esforços nacionais e regionais em operações de contra-pirataria e o investimento na melhoria das condições económicas das regiões costeiras permitiram uma diminuição do número de incidentes de pirataria, mas estes ainda persistem (Laksama, 2010:104-5).

to de Jacarta na celebração de acordo bilaterais de demarcação territorial (v. capítulo v).

Não é, pois, de estranhar que Jacarta tenha investido fortemente na diplomacia económica (segundo Marsudi, em 2016 tinha participado na negociação de 149 acordos bilaterais e multilaterais) e na cooperação marítima (ainda segundo a chefe da diplomacia, em 2016, a Indonésia celebrou acordos com os Países Baixos, os EUA, Palau, a Nova Zelândia, a Rússia, a Coreia do Sul, o Reino Unido, a Hungria e Timor-Leste), tendo, para este segundo propósito, sido feita a promessa de aumento da capacidade naval (as capacidade navais da Indonésia são inferiores às de Singapura, Tailândia e Vietname).

No que respeita às relações com EUA, em 2015, houve uma visita oficial de Marsudi a Washigton, por acasão da qual foi assinada uma Parceria Estratégica EUA-Indonésia. Os representantes norte-americanos esperaram que a parceria conduzisse a Indonésia a assumir um papel mais proeminente nos assuntos regionais, incluindo no domínio dos grupos islâmicos e da crescente instabilidade no Mar do Sul da China (Kurlantzick, 2018:7).

No mesmo ano, o Presidente Xi Jinping visitou Jacarta e anunciou a vertente marítima da sua iniciativa *Road and Belt* no DPR. O aumento do comércio com a China levou a que a parceria estratégica se transformasse numa parceria compreensiva, incluindo a indústria, o desenvolvimento de infra-estruturas, os serviços financeiros, o turismo, a educação e a indústria criativa.

Houve também uma aproximação à Índia, um país-chave na estratégia do Indo-Pacífico<sup>50</sup>. A Indonésia assumiu a presidência da IORA entre 2015 e 2017, a qual culminou com a adopção, em Março de 2017, na Cimeira de Jacarta, da Declaração Jacarta Concord, que estabelece o reforço do compromisso de defesa da UNCLOS como o quadro normativo fundamental no Oceano Índico e o Plano de Acção IORA.

---

<sup>50</sup> Nos anos 70 e 80, a Indonésia tinha prestado atenção à região do Índico por referência às rivalidades das superpotências naquele Oceano e pela susceptibilidade de alastramento ao Sudeste Asiático, mas não como um elemento da sua geoestratégia. Assim, com o fim da Guerra Fria, o Oceano Índico desapareceu da mente dos políticos (Laksama, 2010:110).

Apesar da ênfase nas relações bilaterais<sup>51</sup>, o governo indonésio não descurou os fóruns multilaterais historicamente mais relevantes, como foi o caso do 60.º aniversário da Conferência Ásia-África de Bandung. A Indonésia submeteu a sua candidatura a membro não permanente do Conselho de Segurança, sendo uma importante colaboradora das missões de paz da ONU. Manteve o curso nos temas ambientais, com a ratificação do Acordo de Paris sobre as Alterações Climáticas, de 2016, na tentativa de mediação do conflito entre a Arábia Saudita e o Irão, em 2016, e na liderança do MIKTA.

---

<sup>51</sup> No primeiro discurso de política externa, Marsudi referiu pretender reforçar a cooperação bilateral com 17 países/organizações-chave: os EUA, a Rússia, os Países Baixos, a União Europeia, a China, o Japão, a Austrália, a Índia, a Coreia do Sul, o Brasil, o Vietname, a África do Sul, a Papua Nova-Guiné, o Reino Unido, a Alemanha, a França e a Turquia.

## **CAPÍTULO 4. A INDONÉSIA E A ASEAN NO PERÍODO PÓS-SUHARTO (1998-2017)**

### **4.1. Habibie e Wahid (1998-2001)**

O turbulento período das presidências de Habibie e de Wahid condicionou de modo pronunciado a política regional da Indonésia. Habibie esteve muito pouco tempo no cargo e dedicou-se sobretudo à resolução dos graves problemas internos e à questão da independência de Timor-leste, não tendo havido tempo para a ASEAN. Wahid, que também não ocupou o cargo por muito tempo, orientou os esforços diplomáticos da Indonésia para o apoio à soberania e integridade territorial do país e referiu-se sobretudo ao eixo Indonésia-Índia-China para contrabalançar o domínio do Ocidente.

#### **4.1.1. A convulsão em tempos de expansão**

Na segunda metade de 1998, irromperam os conflitos entre os membros da ASEAN, em particular entre a Indonésia, a Malásia e Singapura, com recriminações mútuas e, até, críticas com conotações racistas (Rüland, 2000). A desconfiança das elites indonésia, muito enraizada, de que Singapura e a Malásia pretendem enfraquecer ou explorar o país (Novotny, 2010:282) foi exacerbada. As relações da Indonésia com Singapura pioraram com Habibie, quer por razões pessoais (comentários feitos por Lee Kuan Yew sobre o protegido de Suharto), quer por divergências fundamentais nas visões de política económica, com Habibie mais *inward-looking* e Singapura mais comprometida com o comércio livre. Singapura, que, apesar dos riscos sistémicos, não foi muito afectada pela crise, mostrou-se relutante em apoiar directamente os seus parceiros da ASEAN, preferindo a intermediação do FMI, não apenas porque era preferível ser o FMI a instruir os parceiros sobre as medidas a adoptar, para não ferir as relações de amizade, mas também porque aqueles tinham seguido políticas e práticas económicas que Singapura desaprovava fortemente (Narine, 1999:372). A atitude de Singapura foi duramente criticada pela Indonésia.

As tensões replicaram-se, reflectindo dissensos antigos e problemas emergentes: entre a Malásia e Singapura e a Malásia e as Filipinas ressurgiram conflitos sobre demarcação de fronteiras, entre a Tailândia e a Birmânia emergiram problemas relacionados com fluxos migratórios. Aliás, em Julho de 1998, na Cimeira de Manila, houve uma tentativa de abordagem aos efeitos transfronteiriços da crise, uma proposta da Tailândia para um “*flexible engagement*”, contudo apenas foi apoiada pelas Filipinas.

A instabilidade interna da Indonésia ameaçava os países vizinhos e a ordem regional de segurança, atenta a emergência do Islão radical, o fluxo de migrantes indonésios ilegais, o aumento da pirataria no estreito de Malaca e os desastres ecológicos (Emmers, 2014:549). Em paralelo, a ASEAN expandia-se e os membros já tinham demonstrado uma flexibilização da norma da não interferência no caso do Camboja, cuja adesão à organização foi protelada na sequência do golpe de estado<sup>52</sup>.

A perda de soberania sobre Timor-Leste constituiu uma forte humilhação para Jacarta (e para as forças armadas indonésias), e o facto de a ASEAN ter oficialmente declarado, em 1999, o seu apoio à integridade territorial da Indonésia, ainda que referindo apenas as rebeliões separatistas em Aceh e na Papua, ampliou o sentimento de orgulho ferido do líder político da organização (Emmers, 2014:549). Aliás, apesar da gravidade da situação e dos riscos sistémicos, a ASEAN não convocou qualquer reunião de emergência ou se pronunciou sobre a questão de Timor-Leste em reunião de líderes. A pressão externa ditou, porém, que alguns membros da ASEAN participassem na missão de manutenção da paz da ONU em Timor-Leste. Havia uma divergência de perspectivas acerca de como lidar com o problema: enquanto os membros mais antigos da ASEAN acreditavam que uma missão liderada por estados do Sudeste Asiático era preferível à liderança da Austrália ou da UE, os membros mais recentes preferiram nem sequer participar, receando abrir um precedente (Ortuoste, 2011:3). A tragédia de Timor-Leste diminuiu a credibilidade internacional da ASEAN como veículo para a estabilidade e a paz regionais (Weatherbee, 2005:153).

---

<sup>52</sup> Segundo Emmers (2004:23), os alargamentos provocaram a erosão do *ASEAN Way*.



A perda da “*autoridade intagível*” de Suharto foi um golpe para a ASEAN, mas não houve apenas um vácuo de liderança política<sup>53</sup>: Wahid deu menos importância à ASEAN e inclusivamente propôs uma nova associação, o Fórum do Pacífico Ocidental, a ser constituído pela Indonésia, pela Austrália, pela Nova Zelândia, pela Papua Nova Guiné e por Timor-Leste. A ideia, anunciada na Cimeira informal da ASEAN, em Singapura, em 2000, acompanhada de críticas ameaçadoras a Singapura, foi vista como uma tentativa de minar a ASEAN (Anwar, 2003:78)<sup>54</sup>.

#### 4.1.2. O reforço da cooperação com o Nordeste Asiático

Se a relação dos membros da ASEAN com o Ocidente e as instituições do consenso de Washington conheceu um período de deterioração, a sua cooperação com os países da Ásia Oriental melhorou. Enquanto Pequim revia a sua política de participação em multilaterais, o Japão queria aproveitar a oportunidade para assumir maior relevo na região. Na ASEAN, havia a percepção de que era necessário um bloco mais forte para extrair mais ajuda do Ocidente e realizar as mudanças estruturais na gestão dos fluxos financeiros globais (Rüland, 2000:433). Na Cimeira ASEAN+3 de 1999, em Manila, os Chefes de Governo acordaram a Declaração Conjunta sobre a Cooperação na Ásia Oriental<sup>55</sup>.<sup>56</sup> Em reunião dos Ministros das Finanças ASEAN+3 foram estabelecidos três objectivos: fortalecer o mercado regional de obrigações, promover a cooperação na política monetária e criar um instrumento de emergência financeira.

Do terceiro objectivo, dadas as carências financeiras dos membros da ASEAN, resultou a Iniciativa de Chiang Mai (ICM). A ICM emergiu de reuniões da ASEAN+3

---

<sup>53</sup> Vatikiotis (2017:153) nota que, em 2000, teve um encontro com o Primeiro-Ministro de Singapura e que este comentou que o novo líder tailandês, Thaksin poderia ser um líder interessante para a ASEAN.

<sup>54</sup> No sentido de que a ASEAN continuou a ser a trave mestra da política externa: Mendes, 2017:80.

<sup>55</sup> A ASEAN+3 criou, sob proposta da Malásia, um Grupo de Visão da Ásia Oriental para indicar medidas para intensificar a cooperação entre o Sudeste e o Nordeste Asiático, no entanto a Declaração ocorre ainda antes do estudo estar finalizado. Esta decisão corresponde ao institucionalizar da ASEAN+3 e foi entendida como um primeiro passo para a criação de uma Comunidade da Ásia Oriental.

<sup>56</sup> É pertinente o comentário de Rüland (2000:433): “*East Asian institutionalist policies are overlaid by conventional thinking in balance-of-power categories. Given the limited stock of shared values among East and Southeast Asian countries, cooperation under the EAEC framework will much resemble an issue based alliance. As under the impact of economic globalization nation states pool forces by joining regional organizations, balancing games transcend the level of nation-states and increasingly also involve regional organizations. Balancing games are thus elevated to the aggregate level. Wernerlink has coined the term cooperative balancing for these processes*”.

à margem da reunião do ADB, em Maio de 2000. O elemento central da ICM era a concepção de um quadro geral para acordos de swap monetários entre os membros do ASEAN+3, por meio do qual estes pudessem fazer face a dificuldades na balança de pagamentos. Na base da ICM estave o Acordo de Swap Monetário de 1977 da ASEAN, cujo montante (200 milhões) era insuficiente para responder aos desafios de uma economia global. Para não reavivar a sombra de um fundo asiático<sup>57</sup>, a ICM estabeleceu-se como um complemento ao FMI e não como um substituto, dado que os países apenas podiam obter uma pequena percentagem das suas reservas sem ter de recorrer a um acordo de *stand-by* com o FMI.

## **4.2. Megawati Sukarnoputri (2001-2004)**

Com Megawati, a ASEAN voltou a ter um espaço central na agenda de Jacarta. A Presidente indonésia procurou restaurar as relações com os vizinhos e promover a liderança regional da nação arquipelágica por meio de um novo Bali Concord.

### **4.2.1. A instabilidade regional e as ameaças de segurança não tradicionais**

O comportamento dos anteriores líderes indonésios havia gerado preocupação entre os membros da ASEAN acerca do compromisso da Indonésia com a organização. Para sinalizar a centralidade do grupo na sua agenda de política externa, e para recuperar o capital político do país como *primus inter pares*, Megawati observou a tradição e dedicou as primeiras visitas ao estrangeiros às capitais do países da região. As suas prioridades consistiam em restaurar relações e assegurar o apoio à integridade territorial do arquipélago, por meio de uma cooperação mais próxima para problemas comuns de segurança, como as ameaças terroristas e os rebeldes e destabilizadores que procuravam abrigo nos países vizinhos, e para a cooperação económica intra-

---

<sup>57</sup> A criação de um Fundo Monetário Asiático foi proposta pelo Japão, em 1997, porém a iniciativa tinha sido entendida como uma forma de diminuição dos condicionalismos do FMI e vista com maus olhos pelo FMI, Banco Mundial, EUA e UE. Ciorciari (2011:928) aponta que também a China mostrou reticências e por duas razões: por um lado, temia o crescimento do Japão e, por outro, não queria antagonizar os EUA num momento em que pretendia integrar a OMC.

regional e extra-regional (Anwar, 2003:81). A perspectiva subjacente era a de que o futuro da Indonésia parecia inseparável do desenvolvimento da região como um todo, sobretudo num momento em que a ASEAN enfrentava a competição da China.

As relações bilaterais de vizinhança careciam de melhorias efectivas. As quezílias entre a Indonésia e a Malásia sobre as ilhas de Sipajan e Ligitan (adensadas pela pronúncia do TIJ, em 2002, favorável à Malásia, seguida uma onda de protestos nacionalistas na Indonésia) e a pressão diplomática da Malásia e de Singapura sobre a Indonésia devido ao impacto da bruma seca (que culminou na assinatura, em 2002, do Acordo ASEAN sobre a Poluição Transfronteiriça por Bruma Seca) foram pontos de significativa tensão.

A ocorrência dos atentados de 11 de Setembro, por seu turno, teve inevitáveis reflexos no Sudeste Asiático, cedo se fazendo notar a pressão unilateral dos EUA, que designou a região como segunda frente de combate ao terrorismo. Expressando apoio aos EUA, a ASEAN emitiu a Declaração sobre a Acção Conjunta para Combater o Terrorismo, em 05 de Novembro de 2001, definindo o terrorismo como a principal ameaça à região e comprometendo-se ao um aumento da cooperação para o efeito. Contudo, a actuação colectiva da ASEAN foi limitada por dois factores.

A Indonésia, como potência regional e país com a maior população muçulmana do mundo, estava numa posição chave, quer para contribuir para o aprofundamento da cooperação, quer para ser visada pelos EUA. A ambivalência política de Megawati, explicada pela oposição interna islâmica, constituiu também uma frustração para os vizinhos Singapura e Malásia, que adoptaram leis de contra-terrorismo draconianas e procederam a um conjunto de detenções de alegados terroristas, apontando para a existência de uma rede na Indonésia. Jacarta resistiu à pressão regional<sup>58</sup> e negou a existência de um problema (Smith, 2003:323) - até aos atentados de Bali. Os atentados terroristas em território indonésio trouxeram à luz as ligações entre militantes terroristas na Indonésia, nas Filipinas, em Singapura e na Malásia, o que contribuiu para uma mudança de postura (Heiduk, 2016:13). Porém, os membros da ASEAN

---

<sup>58</sup> Até por preferir uma abordagem de combate ao terrorismo distinta daquela adoptada pelos seus vizinhos e da sustentada pelos EUA. Como mais tarde ficará patente no contributo dado por Jacarta para a Convenção ASEAN sobre o Contra-Terrorismo (2007), a estratégia de contra-terrorismo deveria incluir elementos de reabilitação e reintegração de terroristas (como, de resto, o governo de SBY fez internamente). Segundo Heiduk (2016:15), esta abordagem permitia também à Indonésia “*disassociate itself from the militarization of counter-terrorism policies generated in Washington*”.

tinham diferentes percepções sobre o nível de ameaça terrorista, com Vietname, Camboja, Laos e Myanmar a demonstrarem resistência a um aumento da cooperação, o que conduziu ao desenvolvimento da cooperação sub-regional entre os demais membros (Heiduk, 2016:14).

Outras ameaças tradicionais ganharam relevo na região, como a pandemia da Síndrome Respiratória Aguda (2003), que gerou receios de contágio (Acharya, 2012:249).

#### **4.2.2. A Cimeira de Bali e a Declaração ASEAN Concord II**

Com a presidência da ASEAN no horizonte, a Jacarta decidiu aproveitar a ocasião para reclamar a sua liderança na ASEAN e a relevância diplomática da ASEAN na comunidade internacional.

O cerne da visão da Indonésia para o futuro regional consistia na criação de uma comunidade de segurança ASEAN. Em linha com a maior abertura do governo indonésio à participação de actores não estatais na concepção da política externa Indonésia, os primeiros termos da proposta emergem via diplomacia *track II*<sup>59</sup>. O projecto de criação de uma comunidade de segurança justificava-se com base no entendimento de que a ASEAN não podia continuar a considerar que a paz, a estabilidade e a prosperidade só podiam ser alcançadas por via da cooperação económica, pelo que seria positiva a incorporação formal do elemento de segurança no documento fundacional da organização. Sufragava-se a visão de uma comunidade de segurança compreensiva, em linha com as necessidades e características da região, em que aos elementos não militares de segurança era dada relevância equivalente à dos elementos militares e que englobava a segurança humana.

Para alcançar tal propósito, a ASEAN devia reponderar o princípio da não interferência, admitindo a hipótese de, em casos de indesmentível gravidade, como aqueles em que conflitos internos tivessem efeito transfronteiriço ou em que uma crise

---

<sup>59</sup> Os termos iniciais da proposta foram gizados por Rizal Sukma e vertidos num documento intitulado “*The Future of ASEAN: Towards a Security Community*”, apresentado no seminário “*ASEAN Cooperation: Challenges and Prospects in the Current International Situation*”, na Missão Permanente da Indonésia nas Nações Unidas, em 03 de Junho de 2003.

interna tivesse um elevado impacto humanitário, houvesse abertura para a uma interacção amigável sobre o tema (Sukma, 2003). Concebia-se, ainda, a possibilidade de actuação da ASEAN para impedir a eclosão de conflitos abertos e violentos, com inequívoco impacto externo, e o desenvolvimento da capacidade regional para assumir um papel de manutenção da paz. Por outras palavras, propunha-se que os membros da ASEAN admitissem que os interesses da comunidade pudessem prevalecer sobre os interesses nacionais em matérias que afectassem a comunidade (Weatherbee, 2015:63; Acharya, 2015:54; Emmers, 2014:556).

O resultado do debate indonésio originou uma proposta geral de Jacarta sobre a criação de uma comunidade de segurança que foi formalmente discutida na Cimeira de Bali, em Outubro de 2003<sup>60</sup>, e o local escolhido dificilmente poderia ter tido maior simbolismo para a nação arquipelágica. Por um lado, foi na ilha de Bali que foi adoptada a Declaração ASEAN Concord I. Por outro lado, os trágicos atentados terroristas ocorridos em território indonésio tinham ocorrido em Bali no ano anterior e foi uma forma de os parceiros da ASEAN expressarem apoio e confiança na capacidade da Indonésia para manter a segurança interna<sup>61</sup>.

As linhas gerais da perspectiva indonésia sobre o futuro da segurança regional foram colectivamente apoiadas pela ASEAN nos termos da Declaração ASEAN Concord II. A Declaração estabeleceu o objectivo de criação de uma Comunidade ASEAN (CA) em 2020, fundada em três pilares: (i) a Comunidade Económica ASEAN, que compreendia a criação de um mercado comum; (ii) a Comunidade de Segurança ASEAN (depois renomeada Comunidade Política e de Segurança), que previa a criação de uma comunidade de segurança; e (iii) a Comunidade Sócio-Cultural ASEAN, que complementava os outros dois pilares.

Redigida em termos amplos, para ulterior definição, a grande inovação da Declaração ASEAN Concord II consistiu em ser a primeira vez que o desígnio de criação de uma comunidade ASEAN se inscreveu, *qua tale*, na agenda política regional, deixando de ser um mero *slogan* (Weatherbee, 2015:104; Oba, 2014:64). Foi

---

<sup>60</sup> A proposta foi informalmente apresentada na 36.<sup>a</sup> Reunião Ministerial, em Phnom Penh, em Junho de 2003.

<sup>61</sup> Suharto havia demonstrado solidariedade similar com Corazón Aquino, em 1987, quando apoiou a realização da III Cimeira ASEAN em Manila, num momento em que a capital filipina estava assolada por violência, um gesto de liderança que promoveu a solidariedade intra-regional (Suryadinata, 1997:52).

também a primeira vez que o termo democracia foi utilizado num documento da ASEAN (Oba, 2014:71). Analisada a Declaração, fica a impressão de que houve sobretudo um reitar de normas sedimentadas desde há muito, uma espécie de renovação de votos matrimoniais, como apelida Smith (2004:430).

A Cimeira de Bali logrou um segundo feito assinável: a China e a Índia, presentes no evento, assinaram o TAC (Smith, 2003).

Considerando a Cimeira um sucesso, Megawati Sukarnoputri assinalou a ASEAN como a prioridade da política externa indonésia (Weatherbee, 2005:150) no discurso presidencial de 2004. Foi a primeira oportunidade, na era pós-Suharto, que a liderança indonésia reclamou o papel de contribuição para o futuro regional e reafirmar a primazia da Indonésia na região (Weatherbee, 2005:151; Emmers, 2014:556).

O concreto teor das ideias indonésias foi apresentado à ASEAN em 2004. Jakarta elaborou um conjunto de propostas específicas que dariam à organização uma direcção distinta em pontos muito particulares. Entre as mais impressivas, para além da promoção da democracia e dos direitos humanos, contava-se o estabelecimento de uma força de manutenção da paz destinada a apoiar os membros que enfrentassem conflitos internos (uma preferência por uma ordem regional autónoma que, tendo raízes históricas profundas, estaria também associada à situação de Timor-Leste<sup>62</sup>), a “ASEANização” da cooperação militar e a criação de um centro regional de contra-terrorismo (Heiduk, 2016:11; Emmers, 2014:556).

A visão indonésia para o futuro da ASEAN gerou controvérsia e desconforto entre os membros que preferiam manter o *status quo* de uma cooperação militar concretizada extra-ASEAN por meio de acordos bilaterais e multilaterais (Weatherbee, 2004:162) e o mínimo denominador comum, sendo sobretudo sensíveis as propostas relacionadas com a ordem interna dos estados (Emmer, 2014:556). A própria ASEAN tinha-se furtado, ao longo dos anos, a estabelecer um processo por meio do qual fosse definido que questões de segurança tinham impacto regional (Weatherbee, 2004:259). A resposta dos Ministros dos Negócios Estrangeiros da ASEAN foi negativa e os técnicos trabalharam a proposta de modo a torná-la objecto de consenso, o que, na

---

<sup>62</sup> Weatherbee (2004:162) refere que os comentários de Camberra sobre a possibilidade de um ataque preventivo a países vizinhos que dessem guarida a terroristas poderá ter sido um estímulo adicional.

prática, conduziu a que os interesses nacionais continuassem a prevalecer. A proposta que foi aprovada foi a da constituição da CIPDH.

#### **4.2.3. As relações externas da ASEAN**

##### *A era das parcerias económicas*

À época, os mercados emergentes da China e da Índia consistiam no desafio mais significativo à estratégias de exportação da região (Smith, 2004:424). As iniciativas no plano do regionalismo económico externo prosseguiram, com Singapura a liderar o processo, apoiada pela Tailândia e pela Malásia.<sup>63</sup>

A China prosseguiu o caminho de integração na economia internacional e aderiu à OMC em 2001. O interesse chinês nos mercados do Sudeste Asiático, sobretudo para o escoamento dos seus produtos agrícolas e manufacturados, levou a que Pequim insistisse na celebração de um acordo de comércio livre com a ASEAN. Este acordo veio a materializar-se, em 2002, por meio da Parceria Estratégica para a Paz e a Prosperidade ASEAN-China. O acordo comercial tinha um âmbito compreensivo e previa uma abertura faseada dos mercados, quer quanto aos produtos envolvidos, que se expandiriam para serviços, quer quanto aos prazos, com o prazo para tarifas zero a ser 2010 para os membros fundadores da ASEAN e 2015 para os CMLV. A estratégia chinesa consistia em abrir primeiro os mercados a produtos que gerassem os maiores benefícios, sendo que os países mais sensíveis à afluência de mercadorias chinesas seriam Myanmar, o Laos, o Camboja e as províncias do norte da Tailândia. As trocas comerciais tornaram-se uma parte da estratégia chinesa de integrar os mercados (e recursos) do Sudeste Asiático continental com desenvolvimento da província do Yunnan.

O acordo gerou competição económica e política de potências (Ba, 2009:360). O país que se seguiu foi o Japão, que negociou o seu primeiro acordo bilateral de co-

---

<sup>63</sup> A cidade-estado, possuidora da economia mais desenvolvida da região, já havia proposto a liberalização do comércio na APEC com o horizonte de 2020, mas sem o apoio dos membros da ASEAN.

mércio livre, designado Acordo de Parceria Económica, com Singapura em 2002<sup>64</sup>. A estratégia de Tóquio consistia em negociar acordos bilaterais com cada um dos membros da ASEAN, no entanto a ASEAN queria um acordo de natureza regional. Com a assinatura do acordo com a China, o Japão deu início a negociações para um acordo regional, cujo quadro geral foi estabelecido em 2003<sup>65</sup>. Também em 2003 foi celebrado um Acordo-Quadro com a Índia.

Este processo ocorreu em paralelo com a perda progressiva de relevância da APEC no processo de liberalização económica regional na Ásia-Pacífico. Não só as divergências nas abordagens preferidas pelos países da ASEAN e pelos países de matriz ocidental criavam obstáculos à adopção de um rumo comum, como a securitização da agenda de política externa dos EUA após os atentados de 11 de Setembro contribuiu para que o diálogo na APEC começasse a incluir temas de segurança (Smith, 2003:421).

#### *A cooperação de segurança*

Os atentados de 11 de Setembro de 2001 reorientaram a estratégia de segurança dos EUA para o combate ao terrorismo e, assim, a agenda global de segurança. A luta contra o terrorismo figurou com proeminência na agenda da ARF. Os EUA asseguraram o seu papel no Sudeste Asiático por diversos meios, designadamente enviando forças militares para as Filipinas e recuperando o apoio às forças armadas filipinas e indonésias, partilhando informações e apoiando financeiramente a Indonésia (Ojendal, 2004:527). A ASEAN serviu como fórum no qual a política de luta contra o terrorismo foi exposta, enquanto as relações bilaterais serviram como mecanismo de distribuição de recompensas e de apoio pela actuação dos países envolvidos (Ojendal, 2004:528). Pode afirmar-se que uma forma de equilibrar a influência dos EUA no Sudeste Asiático no pós-11 de Setembro consistia, não em recusar a cooperação na

---

<sup>64</sup> A que se seguiram os acordos bilaterais com a Malásia (2006), as Filipinas (2006), o Brunei (2007), a Indonésia (2007), a Tailândia (2007) e o Vietname (2009).

<sup>65</sup> As negociações para uma Parceria económica compreensiva começaram em 2005. Estava prevista a conclusão das negociações em 2009, todavia o processo de Acordo ASEAN-Coreia do Sul de 2006 aceleraram o processo.



área do contraterrorismo, mas cultivando outras relações externas (Ojendal, 2004:530).

A assinatura do TAC pela China, pela Índia, pelo Japão e pela Coreia foi uma conquista importante para a afirmação da ASEAN, que demonstra o seu poder de actuação (Eaton e Stubbs, 2004:148)<sup>66</sup>.

### *O Mar do Sul da China*

A postura mais cooperativa da China nas relações com a ASEAN criou a percepção de alargamento das bases para relações diplomáticas mais construtivas também quanto às disputas no Mar do Sul da China, ainda que no terreno não tenham ocorrido modificações significativas.

A estratégia de diálogo da ASEAN, incentivada pela Indonésia, aparentava entrar num momento frutífero e a assinatura da Declaração sobre a Conduta das Partes no Mar do Sul da China (DoC), em 2002, podia ser considerada um resultado positivo. Na DoC, as partes comprometeram-se: a respeitar os princípios de direito internacional e da UNCLOS, bem como os princípios de liberdade de navegação e de sobrevoos do Mar do Sul da China; a procurar a construção de confiança e a atuar com contenção, renunciando ao uso da ameaça e da força; e a velar pelo diálogo e pela cooperação em áreas enunciadas.

A anuência da China requereu concessões: a DoC não era vinculativa, não referia situações concretas de conflito e, mais crucial, previa que as consultas e negociações pelos Estados directamente envolvidos seriam feitas em conformidade com os princípios relevantes de direito internacional (n.º 4), i.e., a ASEAN aceitou a posição de Pequim sobre a resolução bilateral das disputas (e afastou-se a si mesma e a po-

---

<sup>66</sup> Yamakage (2005), a propósito da EAS, fez uma observação pertinente sobre a assinatura do TAC por potências externas à região: (i) o TAC, respeitando apenas aos países do Sudeste Asiático, não se projecta enquanto quadro normativo nas relações entre os membros extra-regionais entre si; (ii) o conceito de não interferência nos assuntos internos de um estado devia ser lido à luz do consenso, na sociedade internacional, sobre as democracias pluralistas e sobre a necessidade de interpretar mais restritivamente o conceito, tomando por referência o caso de Myanmar (e notando o interesse do Japão em alargar o número de democracias na região).

tências externas de envolvimento, pela referência a Estado soberano e parte directamente envolvida) (Weatherbee, 2014:177)<sup>67</sup>.

### **4.3. Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2014)**

SBY ascendeu à presidência da Indonésia apenas um ano após a Cimeira de Bali e num período em que a ASEAN tinha reassumido um papel central na política externa do arquipélago (orientação cuja manutenção foi assinalada no primeiro discurso de política externa do Presidente). Ao longo dos dois mandatos de SBY, a Indonésia concentrou as atenções em promover a democracia a protecção dos direitos humanos na ASEAN e em dar contributos para a gestão do ambiente de segurança, interno e externo.

#### **4.3.1. A Carta da ASEAN**

Na ASEAN estavam em curso os procedimentos tendentes à concretização da Declaração Bali Concord II e, por conseguinte, abriu-se um espaço de debate político-institucional. A aprovação do Plano de Acção de Vientiane, em Novembro de 2004, foi um passo no sentido da materialização das directrizes estratégicas da nova cooperação acordada na Cimeira de Bali. As propostas indonésias mais progressistas foram expurgadas por meio de referências genéricas à resolução de conflitos e gestão pós-conflito que, no essencial, reiteravam a natureza da cooperação já existente, facultativa e de cariz bilateral e multilateral. A democracia, que subiu na escalada de prioridades de Jacarta no final do mandato de Megawati, foi mencionada uma única vez, a título de introdução às orientações e objectivos estratégicos da CPS.

Na XI Cimeira da ASEAN<sup>68</sup>, realizada em Kuala Lumpur, em 11 de Dezembro de 2005, devido ao forte lóbi indonésio, que já tinha apresentado um projecto para tornar as discussões mais expeditas (Rüland, 2018:57), foi definida a adopção de uma

---

<sup>67</sup> Em 2004, houve um acordo Vietname-China sobre a delimitação das fronteiras no Golfo de Torkin.

<sup>68</sup> A ronda de Cimeiras de Kuala Lumpur, em 2005, foi ainda de cabal importância pela instituição da EAS (discutida *infra*).

Carta da ASEAN e iniciado o processo de concepção do texto, para o que foi criado um Grupo de Pessoas Eminentes (GPE), mandatado para analisar e fazer recomendações práticas, com relevo para a Comunidade ASEAN, tendo em conta os valores e objectivos contidos na Declaração. Para representá-la, a Indonésia nomeou o antigo Ministro dos Negócios Estrangeiros Ali Alatas. O relatório do GPE foi submetido à XII Cimeira ASEAN, em 2007, da qual resulta a Declaração de Cebu sobre a Aceleração de uma Comunidade ASEAN até 2015, em que os estados membros reiteram os documentos anteriores e substituem o Plano de Acção de Vientiane por assinaturas (*blueprints*) sectoriais. A Declaração de Cebu indica que o encurtamento do calendário se relaciona mais com a alteração das dinâmicas internacionais do que com a construção da comunidade (Weatherbee, 2015:103).

A Carta ASEAN, assinada na Cimeira de Singapura, em 20 de novembro de 2007, por ocasião do 40.º aniversário da associação, foi anunciada como um novo compromisso político de alto nível, fundado no reforço do quadro institucional da organização, por meio da criação de novos órgãos, de uma maior preponderância dos Ministros dos Negócios Estrangeiros e de uma nova e reforçada função do Secretário-Geral, e fundado num novo quadro legal, com atribuição de personalidade jurídica à Associação<sup>69</sup>.

Do ponto de vista político, e sob proposta da Indonésia, são pela primeira vez enunciados os princípios da democracia, do primado do direito e do bom governo, bem como o respeito, a protecção e a promoção dos direitos humanos. A democracia, em particular, era parte integrante e crítica da agenda normativa do governo de SBY. Para além constituir a marca normativa da liderança regional indonésia (Rüland, 2018) e de elevar a respeitabilidade internacional do arquipélago, Jacarta considerava que a transformação democrática do Sudeste Asiático era essencial para a sustentabilidade da democracia indonésia (Rüland, 2018:58; Laksama, 2017:121; Anwar, 2010:133).

Consagrou-se expressamente que os Estados Membros devem tomar as ações necessárias, incluindo a adoção de legislação nacional, para assegurar a concretização

---

<sup>69</sup> Sobre o significado e relevância da atribuição de personalidade jurídica à ASEAN, Chesterman (2008) argumenta que a ausência de normas atinentes ao poderes conferidos à associação e ao uso desses poderes não permite perceber de que modo a personalidade jurídica é entendida e a que projecto colectivo pretende dar corpo.

das normas constantes da Carta e as obrigações dela decorrentes (artigo 5.º, n.º 2), podendo ainda as violações sérias da Carta ser agendadas para análise em Cimeira (artigo 5.º, n.º 3, e artigo 20.º, n.º 4). Trata-se de uma inovação política significativa, atento o histórico da associação, que se aproxima do envolvimento flexível ou construtivo, embora sem desvio no que toca às consultas e consenso (artigo 20.º).

Apesar do significativo avanço, uma leitura integral e sistemática da Carta suscita dúvidas sobre se a ASEAN não está a promover duas normas incompatíveis, uma que mantém a fórmula tradicional de não interferência nos assuntos internos como base da paz regional e outra que promove a democracia e os direitos fundamentais (Jones, 2008:737; Tay, 2008:168). Há uma tensão intrínseca com a *ASEAN Way* tradicional.

A explicação reside na disparidade das políticas internas dos estados membros. Se, por um lado, os avanços na democratização na Indonésia, na Tailândia e nas Filipinas, países fundadores da ASEAN, poderiam propiciar um clima favorável a uma mudança na atuação da organização, uma transformação do *ASEAN Way* que integrasse a intervenção (ou até a mera crítica) nos regimes internos dos membros era contrária às expectativas dos membros mais recentes (ainda que não só a estes) e susceptível de criar tensão no seio da ASEAN (Oba, 2014:72). Para que os objectivos da Carta pudessem ser cumpridos, a cooperação pressuporia a reforma dos regimes internos dos membros da organização.

No essencial, as inovações contidas na Carta ASEAN respeitam a continuidade do modelo *ASEAN Way*, pois preserva-se a decisão por consenso em detrimento de uma eventual forma de maioria (Tay, 2008:157). O consenso foi concebido como uma forma pragmática de fazer avançar a cooperação regional (Acharya, 2001:68-69). Mantém-se, pois, a cultura política em primeiro plano: o conflito é algo a ser evitado (Vatikiotis, 2017:18). Em larga medida, a Carta ASEAN dá corpo jurídico àquilo em que a associação já se tornara, ao reafirmar princípios, objetivos e ideais já contidos em acordos prévios, incluindo acordos fundacionais, como a Declaração de Banguecoque e o Tratado de Cooperação e Amizade, revalidando-os.

Para alguns autores, é desta forma que a natureza flexível, porém conservadora, da cultura política do Sudeste Asiático, tão resistente ao racionalismo abstrato e às normas universais que tal racionalismo pressupõe (Jones, 2008:745), se adapta ao

novo ambiente internacional e procura manter e ampliar a influência na região (Tay, 2009:156).

Por insistência da Indonésia, foi integrada na Carta uma norma prevendo a criação de uma instituição dedicada aos direitos humanos (art.º 14.º da Carta da ASEAN), mas dificuldades negociais deixaram aos Ministros dos Negócios Estrangeiros a concretização dos termos de referência para tal entidade. Este foi, aliás, um dos pontos mais contenciosos da Carta (Weatherbee, 2015:34) e os membros da ASEAN não lograram obter acordo a tempo da Cimeira de Singapura, de 2007.

Reflectindo a falta de consenso regional, foram necessários dois anos para o efectivo estabelecimento do mecanismo de direitos humanos da ASEAN: Comissão Intergovernamental para os Direitos Humanos da ASEAN (CIPDH). A concretização deveu-se à perseverança do Ministro dos Negócios Estrangeiros Wassan Wirajuda (Weatherbee, 2015:35). Ainda assim, a CIPDH conheceu a luz do dia tendo como atribuição a *promoção* dos direitos humanos, porém já não a sua *protecção*, não dispondo de poderes de investigação ou de análise do registo de direitos humanos dos membros da ASEAN.

Os novos membros Myanmar, Camboja e Laos aderiram à ASEAN para participar na estabilidade regional e ganhar acesso aos mercados e atrair investimento externo, não para participar numa democracia liberal (Oba, 2014:73; Jones, 2008:749).

A Carta da ASEAN não alterou aspectos fundamentais da organização, mesmo se se tiver em conta a maior formalização jurídica: efectivamente, não há delegação de soberania, não há autoridade central com poderes plenipotenciários e não há mecanismos por meio dos quais os membros sejam responsabilizados pelo incumprimento de normas fundamentais da organização (Weatherbee, 2015:ix).

Se a rejeição de grande parte das propostas indonésias gerou em Jacarta a percepção de que a liderança da Indonésia não era suficientemente forte ou reconhecida, as propostas entendidas, por alguns membros da ASEAN, como uma forma de a Indonésia reforçar o poder na região (Roberts e Widyaningsih, 2015:272; Weatherbee, 2015:64). A resposta do Ministro dos Negócios Estrangeiros foi a de que as ideias visavam estimular a resposta de outros membros da ASEAN (Weatherbee, 2015:64), porém houve quem no Secretariado da ASEAN considerasse que a Indonésia procu-

rou uma desculpa para se afastar, sabendo de antemão que os restantes membros não iam aceitar (Roberts e Widyaningsih, 2015:272).

#### **4.3.2. A construção da(s) Comunidade(s) ASEAN**

##### *A Comunidade Política e de Segurança ASEAN*

O elemento central da comunidade de segurança consiste na criação de condições para que a ameaça de conflitos sérios entre os membros não seja uma hipótese. Na literatura, Acharya (2001) sustentou que a ASEAN já era uma comunidade de segurança no sentido atribuído a este conceito por Karl Deustch. Para Acharya, já existia um grupo de estados que desenvolveu o hábito de longa duração de interacção pacífica e eliminou o recurso ao uso da força para resolver disputas entre si. Observando a ASEAN a partir de um outro prisma, Emmers (2004:10) divisa a existência de um regime cooperativo de segurança, consistindo este em padrões duráveis e relativamente auto-contidos de relações de segurança gerados pelos estados da região. Já Weatherbee (2015:92), na senda de Leifer (2013), entende que a ASEAN corporiza o concerto diplomático de pequenas potências. Ficámos persuadidos pela proposta de Emmers (2004), mas notamos, sobretudo, que a ASEAN não se terá considerado a si mesma como uma comunidade de segurança já completa, de outro modo não faria sentido ter proposta a sua realização.

No plano da segurança, consagra-se o compromisso de uma zona livre de armas nucleares e de outras armas de destruição massiva. Apesar do conteúdo programático, não existem condições efectivas para a resolução pacífica de conflitos, dado que a CPS não incorporou soluções que alterassem a abordagem da ASEAN de *evitar* conflitos para a de *resolver* conflitos (Weatherbee, 2015:63). A CPS foca-se na criação normativa e na construção de confiança (Weatherbee, 2015:64). Afastada dos documentos está a não observância das normas e regras, muito menos a resolução de conflitos. Os membros da ASEAN vêem a CPS como uma estrutura institucional dentro da qual os princípios da soberania e da não interferência são salvaguardados.

A região é ainda assolada por diversos diferendos bilaterais. As pretensões das Filipinas sobre Sabah ainda persistem. A própria Indonésia tinha diferendos com a

Malásia sobre zonas marítimas no Mar de Celebes, o bloco de Ambalat, e entre 2005-2009 houve um escalar de tensões, que levou a confrontos navais. No entanto, apesar das pressões internas, SBY não cedeu a elevar o nível de atrito, ainda que com custos políticos internos<sup>70</sup>. O orgulho nacional indonésio origina quezílias com os países vizinhos, em particular a Malásia e Singapura, como a herança musical ou a guerra da areia (Weatherbee, 2015:4).

Se as rivalidades sempre existiram, um novo nível de tensões emergiu. As disputas entre a Tailândia e o Camboja por causa do templo de Preah Vihear<sup>71</sup> deram origem a um conflito armado, em 2011, durante a presidência Indonésia da ASEAN. Após o irromper das hostilidades, o Camboja apelou à intervenção da ASEAN, mas a Tailândia insistiu que se tratava de um tema bilateral e a questão não foi tratada pelo grupo. Ainda assim, o Ministro dos Negócios Estrangeiros indonésio, que pediu uma trégua, viajou e negociou com os líderes de ambos os países e participou numa reunião do Conselho de Segurança da ONU, apelando à cooperação entre as partes e apoiando a ASEAN. Munida de um mandato do Conselho de Segurança da ONU, a Indonésia convocou uma reunião informal de Ministros dos Negócios Estrangeiros, em Jacarta, e nesta reunião os dois países em conflito aceitaram observadores e militares indonésios ao longo da fronteira para monitorizar o cessar-fogo. Porém, a Tailândia não aprovou os termos de referência finais do acordo e foi em 2013, com recurso ao TIJ, que o conflito foi resolvido, com o tribunal a declarar que o território em disputa, onde estava localizado o templo, era território cambojano. Existe uma longa história de animosidade entre a Tailândia e o Camboja que a ASEAN não conseguiu suplantar. Já em 2003 tinham ocorrido actos de violência com ataques à embaixada da Tailândia em Phnom Penh, com tropas tailandesas a irem à capital cambojana assegurar o transporte de cidadãos tailandeses. As fronteiras foram fechadas e as relações diplomáticas foram congeladas, no entanto também esta crise, de menor gravidade, não chegou à agenda da ASEAN.

Este incidente afectou a credibilidade da ASEAN e ilustra a fraqueza da organização: a falta de mecanismos de coerção e de sanções quando as acções dos mem-

---

<sup>70</sup> Sobre o processo junto do TAP UNCLOS que envolveu a Malásia e Singapura, iniciado em 2003 e findo em 2006, ver <https://pca-cpa.org/en/cases/108/>

<sup>71</sup> A oposição tailandesa acusou o governo de Thaksin de vender o país ao aceitar a proposta da candidatura do Camboja à UNESCO de reconhecimento do Templo de Preah Vihear como património mundial (Weatherbee, 2015:67) e o novo governo tailandês respondeu com a militarização da fronteira.

broos destabilizem a região (Murphy, 2018:56). Há autores que os comportamentos dos membros da ASEAN entre si não diferem muito das relações entre estados em qualquer outra região do mundo, porquanto os instrumentos utilizados pelos membros da ASEAN têm sido os que tradicionalmente são usados na diplomacia internacional e a intervenção de terceiros ao conflito não tem sido solicitada à ASEAN mas ao TIJ, ao Conselho de Segurança da ONU e ao TIDM (Weatherbee, 2015:63).

Do ponto de vista político, Myanmar, considerado um pária internacional devido à repressiva ditadura militar, foi um profundo embaraço político para a ASEAN e um ponto de conflito com as potências ocidentais, até ao início do processo de democratização, em 2011, com a eleição de Thein Sein. Após a adopção da Carta da ASEAN, a diferença entre os propósitos declarados da associação e o comportamento dos membros tornou-se mais pronunciada e, por esta razão, a Indonésia pressionou e apoiou a ASEAN nos esforços de sensibilização do governo de Myanmar para acelerar a transição democrática (um desvio ao *ASEAN Way* - Davies, 2017:215). A dura repressão de uma manifestação, em 2007, pelo regime de Myanmar degradou ainda mais as relações da ASEAN com os EUA e a UE. Porém, em temas politicamente sensíveis, a Indonésia actuou em consonância com a ASEAN na tentativa de defesa da junta birmanesa na ONU. Apesar da intervenção diplomática *ad-hoc*, a resistência da Indonésia em desafiar Myanmar em matéria de direitos democráticos reflectiu a solidariedade da ASEAN como prioridade de política externa (Weatherbee, 2015:33).

Em matéria de protecção dos direitos humanos, a Indonésia decidiu agir na sequência da devastação infligida pelo ciclone Nargis a Myanmar, em 2008. Apesar do elevado impacto humano, com cerca de 12.000 a 20.000 mortos e 80.000 deslocados, a junta em Naypyadaw não só não conseguiu responder adequadamente, como recusou o apoio internacional. A frustração com o comportamento inflexível do governo birmanês levou a que o Ministro dos Negócios Estrangeiros indonésio questionasse a utilidade da participação de Myanmar na ASEAN em frente aos demais membros da organização (Roberts e Widyaningsih, 2015:267). A abordagem conjunta da ASEAN e da Indonésia conduziram a que Myanmar aceitasse a ajuda e os trabalhos internacionais.

Durante a presidência indonésia da ASEAN, em 2011, o MNE procurou, sem resultados, tornar a CIPDH mais efectiva para cumprir o mandato que lhe foi dado. Ainda assim, foi proposta uma Declaração dos Direitos Humanos da ASEAN, adopta-



da em Outubro de 2012. A Declaração, que reitera os princípios da não interferência, foi objecto de críticas por minar os padrões internacionais de protecção dos direitos humanos (Wheatherbee, 2015:35). Relembra a declaração dos líderes da ASEAN, em 1993, pouco antes da Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos, realizada em Viena, em que houve uma defesa do relativismo cultural dos direitos humanos e da sobreposição dos direitos económicos e sociais sobre as liberdades políticas.

A democracia liberal, e os correlativos pluralismo político, independência judicial, liberdade de imprensa e direitos individuais, não fazem parte da cultura política do sudeste asiático (Jones, 2008:745; Vatikiotis, 1994).<sup>72</sup> Aliás, pode afirmar-se que a ASEAN não teve um impacto relevante na democratização do Sudeste Asiático, como decorre, por exemplo, da resposta limitada no caso de Myanmar (Solingen, 2008:273; Tay, 2008:158; Acharya, 2001:114).

A origem e natureza dos problemas enunciados permitem entender porque é que os esforços diplomáticos de Jacarta para institucionalizar uma função de manutenção da paz ASEAN estavam votados ao fracasso. A intenção podia ser abstractamente certa, porquanto a capacidade regional para minimizar a intervenção extra-regional, como a experiência da intervenção internacional no caso de Timor-Leste, reforçaria a resiliência da região e o compromisso com a ZOFPAN, todavia a proposta encerrava em si o perigo de intervenções em problemas internos sensíveis, como os referentes à gestão de grupos rebeldes. O máximo que a Indonésia conseguiu, e após muitas diligências, foi a criação do Instituto ASEAN para a Paz e a Reconciliação (IPR), na Cimeira de Phnom Penh, de 2012, uma instituição dedicada à investigação e ao apoio aos órgãos da ASEAN em matéria de paz, reconciliação, gestão e resolução de conflitos, e a apoiar o fortalecimento da cooperação entre instituições de investigação e académicos (que entrou em funcionamento em 2013).

#### *A Comunidade Económica ASEAN*

---

<sup>72</sup> Como bem nota Vatikiotis (2017:155), a diversidade do Sudeste Asiático também se reflecte na falta de sincronia no ritmo do progresso e da regressão política.

Na área económica, para além de ser definido o modelo de economia de mercado e a adesão às regras das trocas comerciais multilaterais, foi estabelecido o objetivo de criação de um mercado comum. A natureza socialista dos regimes dos CMVL não suscitou tantas preocupações quanto as disparidades dos níveis de desenvolvimento económico dos membros fundadores da organização e os novos membros. Como medidas tendentes à atenuação das diferenças, foram concedidas condições especiais em acordos bilaterais e foi feita a aposta em programas de cooperação sub-regional<sup>73</sup>. No plano externo, os membros fundadores da ASEAN comprometeram-se a apoiar os CMVL a tornarem-se membros da OMC (com excepção de Myanmar) e dos grupos de trabalho da APEC e da ASEAM.

As disparidade económicas entre os membros continentais e os membros marítimos subsistem e até se aprofundam (Wheatherbee, 2013:x). Por razões internas relacionadas com a geografia e a economia do Sudeste Asiático, está a emergir uma sub-comunidade da Grande Subregião do Mekong orientada para a China. Os laços económicos dos Estados do Mekong com a China influenciam crescentemente a abordagem política daqueles estados, para desconforto da Indonésia (Wheatherbee, 2013:x; Laksama, 2011:31). Os CMVL e a China estão alinhados quanto à pouca receptividade no desenvolvimento regional assente num projecto de valores de democracia, direitos humanos e primado do direito (Oba, 2014:75).

Observando aspectos particulares do processo tendente à concretização do mercado comum, em particular a liberalização do mercado de aviação (o acordo “céu aberto”) e liberdade de circulação de trabalhadores, Heiduk (2016) concluiu que a Indonésia tendeu a adoptar posições proteccionistas. Na aviação, a Indonésia sustentou que o acordo era contrário ao interesses nacionais: para além de considerar que o acordo beneficiava sobretudo os pequenos países (Singapura e Brunei), as companhias nacionais de aviação iam ser prejudicadas (e têm menores padrões de segurança), ao que acresce a questão das infra-estruturas. Em relação à mobilidade dos trabalhadores, a proposta de liberalização, defendida por Singapura, Malásia e Tailândia, abrangia apenas os trabalhadores altamente qualificados (o que exclui 90% dos trabalhadores

---

<sup>73</sup> V.g. a Cooperação para o Desenvolvimento da Bacia do Mekong, a Área de Crescimento Brunei-Indonésia-Malásia-Filipinas Ocidentais, o Triângulo de Crescimento Indonésia-Malásia-Tailândia, Indonésia-Malásia-Singapura e o Corredor Oeste-Este pelo Vietname, Laos, Camboja, Tailândia e Myanmar.

migrantes) e a Indonésia considerou desvantajoso, com receio de perda de posto de trabalho de trabalhadores nacionais (o que se repercutiu num aumento dos requisitos internos para a autorização de trabalho para profissionais estrangeiros). Atenta a composição profissional dos trabalhadores migrantes indonésia, Jacarta procurou orientar a agenda da ASEAN no sentido de incorporar os trabalhadores não qualificados (Heiduk, 2016).

### *A Comunidade Sócio-Cultural ASEAN*

Apesar de ter sido caracterizado como uma espécie de excerto destinado a conferir um carácter holístico à CA (Smith, 2004:427), o III Pilar da CA conta com áreas de cooperação com impacto concreto em problemas regionais, dos quais salientamos dois: a gestão de desastres naturais e a poluição por bruma seca. Em relação à gestão de desastres naturais, esta área integra as iniciativas de cooperação desde os anos 70, não estando politicamente polarizada como outras áreas (Heiduk, 2016:25), porém, na prática, até ao *tsunami* de 2004 foi uma área dormente da cooperação regional. Foi Singapura que, pela incapacidade da ASEAN de articular respostas às consequências devastadoras daquele desastre, lançou uma iniciativa diplomática para o aumento da cooperação regional, da qual resultou o Acordo ASEAN sobre a Gestão de Desastres Naturais e Resposta de Emergência, um dos poucos acordos com carácter vinculativo. O Acordo, que entrou em vigor em 2009, previu a criação de um Centro Coordenador ASEAN para a Assistência Humanitária na Gestão de Desastres Naturais, que foi criado em 2011 e tem sede em Jacarta. Pela experiência particular da Indonésia, Jacarta empenhou-se em contribuir para o desenvolvimento desta área de cooperação, tendo SBY inclusivamente invocado que tal fortaleceria o país e contribuiria para a sua segurança (Heiduk, 2016:27).

Já a cooperação no caso da poluição por bruma seca revelou-se bem mais delicado e de resolução complexa, como ilustra o facto de o Acordo de 2002 só ter sido aprovado pelo parlamento indonésio em Setembro de 2014. A pressão de Singapura e da Malásia para a ratificação do Acordo foi entendida pela classe política indonésia

como uma intromissão ilegítima nos assuntos internos do país<sup>74</sup>. SBY procurou, ao longo do dois mandatos, promover a ratificação do Acordo, salientando não apenas os impactos na saúde e na economia, mas também na imagem internacional da Indonésia<sup>75</sup>, porém o parlamento entendeu que o acordo violava a soberania nacional (Heiduk, 2016:30).

### *Envolvendo as potências externas: o processo de omni-enmeshment*

As relações económicas externas da ASEAN conheceram um período de acelerada expansão após a celebração dos acordos de comércio livre com a China, a Índia e o Japão. Atendendo a que os esforços internacionais de liberalização do comércio por meio da OMC se foram esboroando, com a ronda de Doha a perder fôlego, a par da emergência de proteccionismo na Europa e na América do Norte, os membros da ASEAN promoveram os seus interesses por meio de agendas nacionais e regionais. Para a ASEAN, e para a Indonésia, a estratégia de diversificação de parceiros comerciais era vantajosa.

No Nordeste Asiático, a Coreia Sul utilizou o acordo de comércio livre bilateral com Singapura (2005) para criar uma plataforma para o Sudeste Asiático e, em 2006, foi assinado o Acordo-Quadro de Cooperação ASEAN-República da Coreia, do que emanaram os acordos de comércio livre nas áreas dos produtos (2006)<sup>76</sup>, dos serviços (2007) e dos investimentos (2009). Seguiram-se as potenciais ocidentais. A Austrália e a Nova Zelândia iniciaram as negociações para o acordo de comércio livre com a ASEAN, em 2005, porém as negociações foram muito lentas e apenas em 2009 foi assinado o acordo (com entrada em vigor em 2012). Em 2005, os EUA entram

---

<sup>74</sup> Para ilustrar o tipo e tom que as discussões por vezes assumiram, leia-se o comentário que Jusuf Kalla fez, em 2015: “*For 11 months, they enjoyed nice air from Indonesia and they never thanked us. They have suffered because of the haze for one month and they get upset*” (citado em Heiduk, 2016:30).

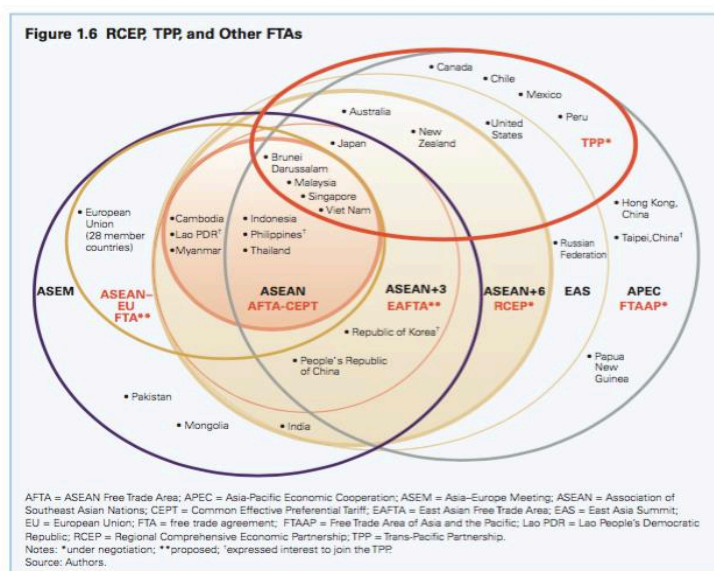
<sup>75</sup> Sendo a Indonésia um dos maiores produtores mundiais de CO2 primordialmente devido aos incêndios de larga escala resultantes da queima (ilegal) de turfeiras para plantações de óleo de palma, a incapacidade da Indonésia para controlar os incêndios, não só aparentava falta de capacidade de actuação interna, como afectava a capacidade do governo de SBY para concretizar a agenda externa no domínio do ambiente e alterações climáticas.

<sup>76</sup> Tratou-se de um Acordo ASEAN menos 1, pois a Tailândia recusou-se a assinar o acordo, porque este não abrangia os produtos agrícolas tailandeses. Por meio de conversações bilaterais, a Tailândia e a Coreia do Sul chegaram a um acordo que, no essencial, dava à Tailândia um prazo mais longo para a redução dos direitos aduaneiros (Weatherbee, 2015:244).

numa Parceria com a ASEAN e, em 2006, é celebrado o Acordo-Quadro ASEAN-EUA para o Comércio e Investimento.

A proliferação de FTA, designada “*taça de noodles asiática*” (Fig. 1), não tendo obedecido a prioridades definidas, fez pouco para promover a integração económica regional da ASEAN ou com a Ásia e a economia global, segundo o ADB (2013). A falta de uma estratégia concreta da ASEAN pode relacionar-se com a incapacidade para definir a região com a qual teria mais benefícios com menores custos de liberalização e ainda manter a centralidade da ASEAN (Weatherbee, 2015:247).

**Figura 1 – A « taça de noodles » asiática**



Fonte: Asian Development Bank Institute (2014), ASEAN 2030: Toward a Borderless Economic Community, Tóquio.

Na área financeira, em 2005, os Ministros das Finanças ASEAN+3 começaram a esboçar uma iniciativa de multilateralização da ICM, mais organizada e disciplina-

da, com natureza incremental: a Multilateralização da Iniciativa de Chiang Mai (MICM). Anunciada em 2010, a iniciativa floresceu devido à evolução favorável das relações sino-japonesas, ao aumento das relações económicas da China e do Japão com o Sudeste Asiático e, ainda, ao robusto crescimento económico na Ásia, que possibilitou outra dinâmica nas relações da ASEAN+3 com o FMI (Ciorciari, 2011:933-4). Aliás, quando a MICM foi anunciada, a ASEAN+3 aumentou os fundos disponíveis sem um programa do FMI associado. Os países que tinham acabado de concluir os programas de assistência financeira do FMI, como a Indonésia e a Tailândia, não queriam regressar a conversações com o FMI, pelo que estiveram abertos à iniciativa da Malásia por uma ligação menos estrita com aquela instituição (Ciorciari, 2011:934).

A iniciativa foi apresentada de forma conservadora, cautelosa. Em sentido estrito, não se criou um fundo, mas antes um esquema contratual com um certo tipo de princípios e de procedimentos (Ciorciari, 2011:936), mantendo-se o FMI ainda muito relevante quanto à vigilância macroeconómica e financeira (Ciorciari, 2011:944). O MICM é pouco institucionalizado e muito descentralizado, tendo apenas um pequeno escritório em Singapura. Dado que a cooperação sino-japonesa fundamental para o sucesso da iniciativa, as preocupações com a evolução desta dinâmica favoreceram a liderança pela ASEAN, que ganha uma capacidade decisória superior ao seu poder relativo (Ciorciari, 2011:939). Ainda assim, foi adoptado um sistema de decisão por maioria que pode gerar tensões entre os membros da ASEAN (Ciorciari, 2011:940). Sendo a sua importância de curto prazo sobretudo política, antevendo-se um impacto ainda modesto, consiste num distanciamento da diplomacia de consenso do *ASEAN Way*.

No plano geoestratégico, a iniciativa mais marcante foi a criação da EAS, um fórum de diálogo sobre interesses estratégicos, políticos e económicos comuns, com o fito de promover a paz e a estabilidade e a prosperidade na região. Na I Cimeira EAS (2005), o fórum foi definido como um espaço aberto, inclusivo, virado para o exterior, destinado a reforçar as normas globais e os valores universalmente reconhecidos, com a ASEAN como a força motriz. Na Declaração emitida, afirma-se que a EAS será consistente e reforçará os esforços da ASEAN na construção de uma Comunidade

ASEAN. Entre os múltiplos pontos a determinar nas negociações<sup>77</sup>, a definição de quem podia ser membro foi a mais contenciosa e reflectiu a nova dinâmica de poder na região e a posição relativa da ASEAN (Caballero-Anthony, 2014:571-2): a China defendia uma visão exclusivista, por meio da qual participariam apenas os membros da ASEAN+3, ao passo que o Japão, a Indonésia e Singapura ficaram alarmados com a possibilidade do domínio de Pequim sobre o fórum e defenderam a inclusão da Índia, da Austrália e da Nova Zelândia (Novotny, 2010:264).

Para a Indonésia, a inclusão de mais membros era desejável, desde logo, por permitir mais poder de alavancagem na relação com a China (Novotny, 2010:265) e por se adequar melhor a uma estratégia de *hedging*. A solução que consensualizada foi a de integrar outros países, designadamente a Austrália, a Índia e a Nova Zelândia. A Rússia foi convidada para assistir e os EUA foram excluídos até à sua adesão ao TAC. A relação entre a ASEAN e a EAS é produto de dois processos negociais interligados: o da região do Sudeste Asiático com o mundo e o dos estados da Ásia Oriental entre si, este último compreendendo três diálogos subregionais distintos (no Sudeste Asiático, no Nordeste Asiático e entre estas regiões) (Ba, 2009:359).

Este intenso período de envolvimento com potências externas relevantes para a região revelou que ainda que, individualmente, os países da ASEAN tenham prosseguido políticas externas oscilantes e nem sempre concordantes entre si, colectivamente puseram em marcha um processo de *omni-enmeshment*, cujas principais características consistem no estabelecimento de relações institucionais com as grandes potências por meio de uma multiplicidade de acordos reguladores das interações regionais e no desenvolvimento da segurança cooperativa, fundada em normas e princípios emergentes do diálogo e do cultivo da confiança mútua e do afastamento de conflitos (Goh, 2007:130-1)<sup>78</sup>.

---

<sup>77</sup> Alguns dos pontos mais relevantes eram se o fórum iria consistir numa plataforma para a criação de uma Comunidade da Ásia Oriental; se seria uma organização independente da ASEAN; e se se realizaria em conjunto com a Cimeira da ASEAN; e por quanto tempo a ASEAN iria assumir a presidência da EAS (Yamakage, 2005:3). A diferença a EAS e a ASEAN+3 consistia no facto de os membros da ASEAN se apresentarem individualmente, ao invés de associados por meio da ASEAN.

<sup>78</sup> Ao analisar o comportamento dos países do Sudeste Asiático, Goh (2007) conclui que a teoria realista das relações internacionais é insuceptível de fornecer um quadro descritivo completo. Com argumento distintos, mas com uma excelente discussão teórica sobre a aplicabilidade das premissas realistas à Ásia Oriental, Chan (2010) conclui que não existem evidências de que estejam em curso estratégias de balaceamento dos EUA e nota, com pertinência, que os estados marítimos do Sudeste Asiático adoptam condutas aparentam *bandwagoning* com o EUA.

### 4.3.3. A Declaração Bali Concord III e a rivalidade EUA-China

A evolução do ambiente estratégico na Ásia Oriental, marcada pela ascensão económica e militar de uma China simultaneamente mais participante nos temas regionais e mais assertiva na defesa dos direitos que reclama no Mar do Sul da China, aliada à postura mais ambiciosa da Indonésia nos temas regionais e internacionais, determinada a moldar a arquitectura regional de forma favorável aos seus interesses, criou as condições para que a Presidência indonésia da ASEAN em 2011 fosse dedicada ao tema das relações externas da ASEAN.

Foi durante a Presidência indonésia que a inclusão dos EUA e da Rússia na EAS se tornou uma realidade. O convite a estas duas potências tinha sido formalmente lançado pela Declaração de Hanói, em 2010 (apesar da objecção, à porta fechada, da China, segundo Murphy, 2018:58). O alargamento da EAS aos EUA, em particular, correspondia a um aspecto importante da estratégia de política externa inclusiva de Jacarta (*hedging*), fundada no entendimento de que a participação de mais estados, com diferentes posições e interesses, tem a capacidade afastar ou neutralizar (Novotny, 2010:248).

Os EUA tinham dado sinais claros de pretenderem revitalizar os laços com a Ásia, reinvestindo diplomaticamente na região. Parte da estratégia norte-americana consistia em estabelecer relações económicas mais estreitas com as nações asiáticas através do TPP e equilibrar o défice nas relações comerciais com a região (o maior mercado de importações dos EUA). Washington decidiu investir na participação nos fóruns multilaterais liderados pela ASEAN, descrita por Hillary Clinton como “*o fulcro de uma arquitectura regional em evolução*”, um compromisso que se materializou no marco importante da assinatura do TAC, em 2009, e da nomeação do primeiro embaixador residente na ASEAN. A estratégia do “*pivot*” da Ásia-Pacífico, já em curso no terreno, é expressamente enunciada por Barack Obama, em 2011, no Parlamento australiano<sup>79</sup>, sendo secundado pela Secretária de Estado norte-americana, num

---

<sup>79</sup> As palavras de Barack Obama foram: “*I have [therefore] made a deliberate and strategic decision: as a Pacific nation, the United States will play a larger and long-term role in shaping this region and its future*” (citado em Shambaugh (2013:14). A este propósito, é relevante ter em consideração o que comenta Shambaugh (2013:17) a propósito da estratégia do “*pivot*”: “*is not a new policy; it is a*



artigo publicado na *Foreign Affairs* (oportunamente) intitulado “*America’s Pacific Century*”.

Com o ensejo de imprimir a marca normativa da Indonésia na EAS, SBY logrou obter o acordo dos líderes sobre a Declaração da EAS sobre os Princípios das Relações Mutuamente Benéficas (os “*Princípios de Bali*”). Embora o documento não contenha novidades assinaláveis, o compromisso alargado revelou, pelo menos, a abertura ao respeito pelas normas da ASEAN e pela centralidade da organização no desenvolvimento do EAS. A centralidade tem sido politicamente articulada como respeitando à definição e condução dos processos e temas regionais por meio de mecanismos liderados pela ASEAN (Caballero-Anthony, 2014:570-1), no entanto é questionável que a ASEAN, enquanto grupo de pequenas e médias potências, seja capaz de liderar um grupo que envolve as maiores potências globais e influenciar o curso do regionalismo (Weatherbee, 2013:19). Para além da fraca capacidade institucional da organização, não existe um líder com autoridade para ser a voz da ASEAN, até porque a organização não tem uma única voz política (Weatherbee, 2015:113; Caballero-Anthony, 2014:564). Se a centralidade significa que a ASEAN se mantém como o *hub* ou o lugar institucional no qual instituições regionais como a ARF ou a EAS têm reuniões, as declarações continuarão a ser mensagens cuidadosamente trabalhadas para não serem ofensivas e a ASEAN não tem voz. Se, diferentemente, a centralidade implica a tomada de decisões políticas ou a criação de uma agenda política para aqueles fora do centro (China e EUA), então é uma ideia cuja realização é muito difícil. Mesmo uma abordagem mais otimista reconhece que para a ASEAN permanecer numa posição de centralidade tem de nortear a região com iniciativas, ideias e propostas que visem os problemas emergentes de segurança regional e internacional, incluindo os problemas não tradicionais, ou seja, “*being in a position to lead in solving shared security problems*” (Caballero-Anthony, 2014:571-2). Ademais, importa igualmente saber de que modo a ASEAN se mantém central nas políticas externas dos seus membros, enquanto princípio organizador (Ba, 2009:358).

O problema geoestratégico mais premente é, sem dúvida, a crescente rivalidade Sino-Americana. Esta constitui um dilema para a ASEAN: o seu envolvimento numa tentativa de mediação ou de balanceamento confere-lhe maior estatuto regional, po-

---

*deepening and a broadening of previous commitments (...)*, mas “*nonetheless does illustrate a new level of commitment - a it also indicates a new level of strategy*” (Shambaugh, 2013).

rém existe o risco de a EAS se tornar uma arena de competição, o que os membros da ASEAN querem evitar (Murphy, 2018:58). Existe também o perigo de diluição da relevância política da ASEAN (Sebastian, 2013:11).

### *O Equilíbrio Dinâmico e o Indo-Pacífico*

Em face das crescentes fluidez e incerteza estratégicas do ambiente regional, associada à crescente rivalidade sino-americana, a Indonésia decidiu empreender pelo caminho da reconceptualização. Subjacente à visão estratégica de Jacarta encontra-se a ideia de equilíbrio dinâmico, também cunhada “*doutrina Natalegawa*”, foi referido pela primeira vez num discurso de SBY, aquando da visita de Obama à Indonésia, em 2011. Os traços conceptuais da ideia de equilíbrio dinâmico estão patentes num discurso de SBY, proferido em Tóquio, em Dezembro de 2013:

*“”Dinamic” because change is a constant and indeed inherent in the region. The region’s architecture must therefore be constantly adaptative. “Equilibrium” because such a state of constant change does not suggest a permanent state of “acharchy” or the uncertainty common to a diffuse multipolar system. Nor, on the other hand, of the imposed “order” of an unchecked preponderance of a single power. Instead, countries of the region develop norms and principles, codes of conduct, and as the case may be, legal frameworks, to build a spirit of partnership and cooperation in addressing issues of common interest”* (citado em Acharya, 2015:11).

Segundo Natalegawa, esta abordagem às tensões na região não só rejeitava a hegemonia de uma qualquer potência na região, como se afasta da abordagem convencional da balança de poder, pois o objetivo não era criar ordem por meio do investimento militar, alianças ou corrida ao armamento, mas manter a ASEAN no centro, como um maestro numa orquestra (Acharya, 2014:12).

Este conceito, que espelha a preferência maioritária da elite indonésia por um sistema internacional multipolar (Novotny, 2010:132), reflecte um paradigma em que em que não existe um poder preponderante e em que a ordem regional se desenvolve

por meio de um processo de *enmeshment* dos actores regionais numa estrutura complexa de interdependência (Mendes, 2017:84; Roberts e Widyaningsih, 2015:274; Weatherbee, 2013:18). Na essência, consubstancia uma abordagem à gestão das relações da ASEAN com as grandes potências (Acharya, 2015:10) e exprime, nas entrelinhas, a necessidade de criação de mecanismos para uma relação estável, pacífica e cooperativa China-EUA (Weatherbee, 2013:19). A arquitectura regional emergiria de múltiplos pilares fundacionais, reforçados pelo crescente número de parcerias bilaterais (Weatherbee, 2013:19).

Ainda que seja pouco claro se o equilíbrio dinâmico tem carácter descritivo ou prescritivo (Sebastian, 2010:10), se é um pré-requisito para a estabilidade regional ou se é um resultado de uma dada actuação e, se sim, a que tipo de concreto de actuação se refere (Weatherbee, 2013:19), o conceito pode ser interpretado como uma nomenclatura alternativa para designada estratégia de *omni-enmeshment*. O equilíbrio dinâmico, como doutrina estratégica, funcionaria sobretudo (ou apenas) como um endosso da abordagem da ASEAN, sendo (meramente) descritivo. Neste caso, o problema da centralidade da ASEAN na perspectiva estratégica de Jacarta deixaria de se colocar. Apesar da Indonésia insistir que a centralidade da ASEAN deve ser mantida no quadro do equilíbrio dinâmico, surgiram dúvidas sobre se a nação arquipelágica não estaria, na verdade, a divisar uma abordagem pós-ASEAN às relações regionais. Para Sebastian (2013:22), a centralidade da ASEAN e o equilíbrio dinâmico são mutuamente inclusivos e complementares.

Ímplicito na ideia de equilíbrio dinâmico parece estar o reconhecimento de que o quadro de segurança concebido no período da Guerra Fria, a ZOPFAN, que almejava a autonomia da região e a correlativa limitação da interferências das potências externas, já não responde adequadamente ao ambiente estratégico (Acharya, 2015:11)<sup>80</sup>. A este propósito, é muito interessante notar que, em 1991, o Ali Alatas comentou que a ZOPFAN era um “*processo evolutivo*”, reconhecendo que os países do Sudeste Asiático não tinham como manter as grandes potências fora da região, pelo que a segurança regional seria melhor assegurada, não pela exclusão daquelas potências, mas por meio de um “*equilibrium among them and between them and Southeast Asia*” (Ali Alatas, citado por Acharya, 2015:12). A força das circunstâncias

---

<sup>80</sup> Severino (2008:13-4) considera que a referência à neutralidade se mantém válida, pois continua a haver uma rejeição de intromissão por forças externas.

indica que Jacarta não pode actuar sozinha e prescindir do multilateralismo, sendo que este também não é frutífero se apenas se limitar a dar primazia às grandes potências. Ademais, o repúdio da ingerência das grandes potências na região constitui uma diretriz normativa histórica da ASEAN (ainda que nem sempre observada) promovida pela Indonésia.

A abordagem indonésia pressupõe a capacidade da interdependência para superar manifestações de rivalidade de grandes potências, em particular da China, por meio da criação de relações assentes num conjunto de normas moralmente vinculativas de cooperação pacífica (Acharya, 2015:11). A convicção de que as normas podem, *per se*, limitar as rivalidades entre a China e os EUA parece, contudo, ser insusceptível de frutífera.

Sendo inicialmente uma abordagem ao ambiente estratégico da região Ásia-Pacífico, a proposta de equilíbrio dinâmico adaptou-se à “*crescente elasticidade das fronteiras geo-políticas*” (Shekhar, 2014:46) e à emergência da ideia Indo-Pacífico<sup>81</sup>. Sobre este, Marty Natalegawa, numa conferência sobre a Indonésia no CSIS, em Washington, em 2013, referiu-se ao Indo-Pacífico como uma geografia triangular definida pelo Japão a Norte, a Austrália a Sudeste, a Índia a Sueste, com a Indonésia no centro. Para o chefe da diplomacia indonésia, o futuro residia na conexão inter-oceânica e, neste, a Indonésia tinha um lugar-chave, por ser o arquipélago que medeia os dois oceanos. Como desafios, Natalegawa invocou os défices de confiança, as pretensões territoriais não resolvidas e a gestão do impactos das mudanças internas e interesse indonésio na discussão de uma proposta de criação de um tratado para o Indo-Pacífico similar ao TAC.

#### **4.3.4. O Mar do Sul da China**

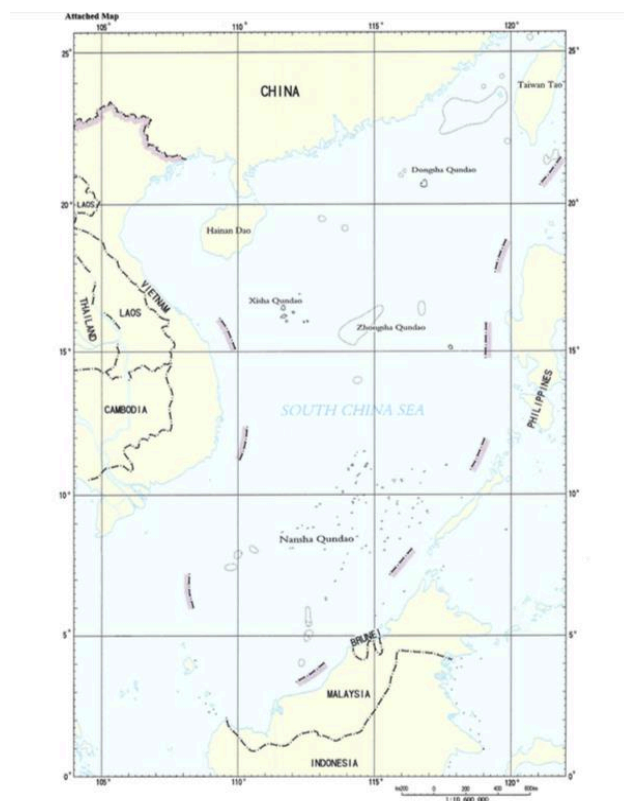
A lentidão dos trabalhos para a concepção de linhas de implementação da DoC, no Grupo de Trabalho ASEAN-China, estimulou o Vietname e a Malásia a submeterem à Comissão sobre os Limites à Plataforma Continental, da ONU, em 06

---

<sup>81</sup> Kaplan (2014:xvi) refere-se à mentira dos estudos de área da era da Guerra Fria que situavam o Sudeste Asiático firmemente na Ásia Oriental e no Pacífico, quando a região é parte de um contínuo orgânico e mais propriamente designado de Indo-Pacífico.

de Maio de 2009, pedidos de reconhecimento territorial. No dia seguinte, a China submeteu uma vigorosa tomada de posição, afirmando ter “soberania indiscutível sobre as ilhas no Mar do Sul da China e águas adjacentes” e gozar “de direitos soberanos e de jurisdição sobre as águas relevantes, bem como sobre o fundo do mar e respectivo subsolo, conforme mapa em anexo”, submetendo à ONU o designado Mapa das Nove Linhas (Mapa 1)<sup>82, 83</sup>.

### Mapa 1 – Mapa das Nove Linhas



Fonte : ONU

<sup>82</sup> Aumentaram os receios de que a relação da China com o Mar do Sul da China seja similar àquela dos EUA em relação ao Mar das Caraíbas em finais do séc. XIX-inícios do séc. XX (Kaplan, 2017:13).

<sup>83</sup> Os documentos submetidos pela REPER China podem ser consultados em:  
[http://www.un.org/Depts/los/clcs\\_new/submissions\\_files/mysvnm33\\_09/chn\\_2009re\\_mys\\_vnm\\_e.pdf](http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/chn_2009re_mys_vnm_e.pdf)  
[http://www.un.org/depts/los/clcs\\_new/submissions\\_files/vnm37\\_09/chn\\_2009re\\_vnm.pdf](http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/vnm37_09/chn_2009re_vnm.pdf)

A assertividade chinesa aumentou significativamente. Para além do reforço das actividades de construção de ilhas e do aumento da presença militar, Pequim procurou cercear Hanói e Manila impedindo que estas desenvolvessem actividades no local e tentou influenciar empresas internacionais interessadas na exploração de petróleo e gás a não o fazer e até ofereceu blocos de petróleo na ZEE reclamada pelo Vietname (Weatherbee, 2014:171).

Entre as prioridades da Indonésia para a presidência da ASEAN encontrava-se a adopção de Directrizes sobre a Implementação da DoC (DIDoC) com carácter vinculativo. Na Cimeira de Bali, as Diretrizes foram adoptadas, em conjunto com um acordo para promover o diálogo entre as partes, porém ficaram propostas concretas para reduzir o potencial de acidentes ou notificações prévias à realização de exercícios militares. Foi incluído um ponto que previa que as actividades encetadas ao abrigo da DOC seria reportadas à Reunião Ministerial ASEAN-China (cuja primeira reunião teve lugar em Pequim, em Janeiro de 2012). Em 2011, a Secretária de Estado norte-americana Hillary Clinton referiu-se ao Mar Ocidental das Filipinas num discurso num navio na baía de Manila, o que conduziu a uma reacção forte de Pequim (Murphy, 2018:62).

A proposta da ASEAN sobre os Elementos do Código de Conduta Regional sobre o Mar do Sul da China, submetida a aprovação, foi uma versão diminuída da proposta de trabalho das Filipinas, que incluía referências ao direito internacional e à preservação da região de militarização, demonstrando as divergências internas na ASEAN (Ryu, 2015:258).

A fragilidade interna da ASEAN foi exposta na presidência seguinte, assumida pelo Camboja. Em Julho de 2012, a Indonésia, a Malásia, as Filipinas e o Vietname redigiram um sumário das discussões sobre o Mar do Sul da China que incluía referência ao incidente no banco de areia de Scarborough e à atribuição de direitos de exploração a empresas petrolíferas pela China de blocos dentro da ZEE do Vietname (Weatherbee, 2014:177). O Camboja recusou. As tensões escalaram sobretudo devido a revelações de que Hor Namhong tinha consultado Pequim durante as discussões (Roberts e Widyaningsih, 2015:268), o que conferia à China um poder invisível de veto (Oba, 2014:74).

Com vista a reparar os danos à solidariedade interna e credibilidade externa da ASEAN, o Ministro dos Negócios Estrangeiros Marty Natalegawa procurou resolver o conflito viajando para o Manila, Hanói, Bangucoque e Singapura e reunindo com todos os actores no espaço de 72 horas (a *shuttle diplomacy*). Os esforços diplomáticos indonésios possibilitaram a obtenção de acordo quanto a um conjunto de seis princípios sobre o Mar do Sul da China<sup>84</sup>, redigidos pelo próprio Ministro indonésio, que constaram numa Declaração da ASEAN publicitada em 21 de Julho de 2012. A intervenção diplomática da Indonésia foi fundamental para assegurar a coesão da associação. Mais do que avançar a agenda da ASEAN, a Posição Comum demonstrou a solidariedade (possível) entre os membros (Murphy, 2018:64; Weatherbee, 2014).

Em Novembro de 2012, na Cimeira da ASEAN, o Camboja inseriu na proposta de declaração conjunta uma referência à resolução bilateral das disputas e à sua não internacionalização (Murphy, 2018:64), porém as Filipinas objectaram e, na ausência de consenso, a menção foi eliminada (Weatherbee, 2014:179).

Observou-se uma tática de isolamento dos países da ASEAN com pretensões marítimas em negociações bilaterais assimétricas por parte da China, enquanto esta recorre ao uso da força para assegurar os alegados direitos territoriais e marítimos identificados no mapa das nove linhas (Weatherbee, 2014:178). Ainda que o objectivo da China não seja a guerra, mas apenas um ajuste na correlação de forças que promova o seu poder geopolítico e prestígio (Kaplan, 2014:178), a transição de poder é uma dos momentos mais instáveis nas relações internacionais.

A escalada das tensões e as divisões internas da ASEAN conduziram a que as Filipinas decidissem ir para além da diplomacia regional e, em Janeiro de 2013, submeteram a disputa ao TPA<sup>85</sup>. Considerando que a China é parte na UNCLOS, ainda que não participe no processo, a decisão à revelia é final e vinculativa. Poucos meses depois, deu-se um reforço da cooperação de Manila com os EUA e, em 2014, Obama visitou as Filipinas e foi assinado o Acordo de Cooperação Reforçada de Defesa (no qual não se prevê a criação de bases, porque a constituição filipina não o permite).

---

<sup>84</sup> Os seis pontos são: (i) a implementação integral do DoC; (ii) as DCoD; (iii) a rápida conclusão do CoC; (iv) o respeito integral pelo direito internacional, incluindo a UNCLOS; (v) o exercício contínuo da contenção e do não uso da força; (vi) a resolução pacífica de todas as disputas, de acordo com o direito internacional e a UNCLOS.

<sup>85</sup> O processo pode ser consultado em: <https://pca-cpa.org/en/cases/7/>

Preserverando no caminho da cooperação e da resolução pacífica das disputas, ao reconhecer um aumento das fricções, a Indonésia ainda propôs o *Draft Zero* sobre o CdC, submetido à Reunião Ministerial Informal da ASEAN (Setembro de 2013), e a fórmula 3+1, apresentada no retiro em Hua Hin (Agosto de 2013). A fórmula 3+1 envolve os objectivos do CdC de promover a confiança, de prevenir e de gerir os incidentes, sendo que o +1 representa a criação de condições condutoras da paz, incluindo iniciativas como a institucionalização e a manutenção de linhas de comunicação e o estabelecimento de procedimentos de procura e resgate (Roberts e Widyaningsih, 2015:269). No entanto, a imposição unilateral chinesa de uma Zona de Identificação de Defesa Aérea no Mar da China Oriental, em Novembro de 2013, gerou grande preocupação na região, com os membros da ASEAN a temerem acto idêntico no Mar do Sul da China e a tornar ainda mais difícil o processo de construção de confiança defendido por Jacarta<sup>86</sup>.

Efectivamente, para além complexidade intrínseca do problema, o exercício da liderança é tão mais sensível quanto a Indonésia tem de balancear não só os interesses intra-ASEAN como a China e os EUA (Murphy, 2018:62). De notar que, apesar de a liberdade de navegação ser um interesse estratégico vital dos EUA, Washington não tomou posição sobre o mérito jurídico das alegações das partes e mantinha a posição de que a disputa tinha carácter regional.

#### **4.4. Jokowi (2014-)**

As prioridades de política externa de Jokowi e a escolha de Marsudi para o cargo de chefe da diplomacia geraram preocupações em Jacarta quanto ao compromisso que o governo pretendia com a ASEAN (Connelly, 2015:13). A Indonésia procurou, primordialmente, assegurar as suas perspectivas estratégicas no domínio marítimo e a protecção dos migrantes indonésios.

---

<sup>86</sup> Para Weatherbee (2014:172): “*China’s longer-range strategic thrust is to exclude the United States as a great-power actor in what China sees as its natural sphere of interest, turning the semi-enclosed SCS into a Chinese lake bordered by Southeast Asian states reordered in a twenty-first-century version of the traditional Confucian sovereign-vassal relationship*”.



#### 4.4.1. A Comunidade ASEAN

Rüland (2018:1) nota que a chefe da diplomacia indonésia, Retno Marsudi, dedicou apenas uma linha do seu discurso anual de política externa à concretização da CA e que o próprio Secretariado da ASEAN emitiu apenas uma curta declaração dando nota da ocorrência, ficando a impressão de que este marco histórico era um certo anti-climax. Se a menção pode ser considerada curta ou até desapontante, certamente não foi única no espaço ASEAN. Ainda assim, o contexto da referência foi pertinente, pois seguiu-se, no discurso, à indicação da ASEAN como situada “*dentro do maior círculo concêntrico da Indonésia*” (Marsudi, 2016). A MNE indonésia fez questão de reiterar, em ponto subsequente, que a ASEAN continuava a ser pedra angular da política externa da Indonésia e que a unidade e a centralidade da ASEAN eram fundamentais.

A CA concretiza-se num momento de divergência interna e de perda de relevância externa da ASEAN, sendo que a razão pela qual a associação sobreviveu às discórdias e desafios foi, em larga medida, devido ao comprometimento da Indonésia (Weatherbee, 2013:ix). É questionável se, e em que medida, a CA pode ser diferente da ASEAN histórica (Weatherbee, 2013:x). Desde logo, não existe uma mudança no modo de funcionamento, das normas que têm regido a actuação dos membros.

Com uma agenda de política externa bem mais restrita, mas com objectivos bem mais definidos, Jacarta investiu fortemente na celebração de acordos de fronteiras. Entre 2015 e 2017, a Indonésia empenhou-se na regularização das situações das suas fronteiras e concluiu acordos de fronteiras Indonésia-Singapura, de delimitação de Zona Económica Exclusiva com as Filipinas e o MoU sobre a Pesquisa e Demarcação da Fronteira Internacional com a Malásia. Segundo a Chefe da Diplomacia indonésia, em 2017, decorreram 35 negociações de definição de fronteiras, em especial com a Malásia.

Na área da segurança humana, a Indonésia promoveu activamente a celebração do Consenso ASEAN sobre a Protecção e a Promoção de Trabalhadores Migrantes, em linha com as suas prioridades. Os problemas de mau tratamento de trabalhadores indonésios, sobretudo trabalhadoras domésticas, na Malásia acentuou as tensões e percepções negativas da Indonésia em relação ao seu vizinho (Novotny, 2010:282).

A crise em Myanmar agudizou-se e pressões internas, designadamente de forças políticas e populares islâmica, acentuaram a necessidade de uma voz crítica por parte de Jacarta. Neste sentido, Jacarta chamou a atenção para o deteriorar da situação humanitária e de segurança no estado de Rakhine, expressando preocupações, em particular, a minoria muçulmana. Um novo ciclo de violência em Myanmar irrompeu em Agosto de 2017 e a Indonésia reiterou a posição. Para além disso, a Indonésia continuou a insistir na operacionalização do IPR.

#### **4.4.2. As relações externas da ASEAN**

Ao período de euforia na celebração de acordos regionais de comércio livre seguiu-se um natural período de abrandamento, porém não de imobilidade política, pois a competição passou a centrar-se nos grandes acordos regionais, por natureza complexos e de negociação demorada. É possível, no entanto, que a relevância da Comunidade Económica seja ameaçada pela força consumptiva dos grandes acordos (Wheatherbee, 2013:xi). Em 2017 prosseguiram as negociações dos grandes acordos regionais, com especial relevância do RCEP. Foi concluído (assinado) em Dezembro de 2017 ASEAN-Hong-Kong.

Apesar de a APEC ter perdido vitalidade, a Indonésia logrou integrar o Comité Permanente para a Cooperação Marítima, no qual assinalou a necessidade de erradicação da pescas ilegais, uma proposta que se relaciona com o objectivo mais vasto de política externa de incluir os crimes piscatórios na categoria de crime internacional.

A eleição de Donald Trump para a presidência dos EUA veio trazer mudanças na política externa dos EUA. Esta reorientação sinaliza aos amigos e aliados dos EUA que estes podem não estar mais disponíveis para ser fornecedores de segurança global. No que concerne à região, a Estratégia de Segurança Nacional dos EUA indica claramente que a China procura suplantar os EUA na região da Ásia-Pacífico e, ao mencionar a China como um competidor directo, Washington está, directa ou indirectamente, a sinalizar que os membros da ASEAN poderão ter de tomar partido (Vermont, 2018:16). Acresce que a Estratégia de Segurança Nacional dos EUA<sup>87</sup>, que reflecte o

---

<sup>87</sup> Ver <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>

lema “*America First*”, prioriza os temas da desnuclearização da península coreana e a redução dos défices nas trocas comerciais com os países asiáticos e relega para segundo plano a protecção dos direitos humanos e, de importância capital, a segurança marítima, o que representa uma pressão acrescida sobre a ASEAN num ponto em que o consenso é extremamente difícil (Vermont, 2018:16).

A decisão de saída das negociações do TPP gerou apreensão, no entanto o Presidente norte-americano parece ter pretendido manter a estratégia do “*pivot*”, ainda que sem designá-la como tal (Searight, 2018:11). Trump fez um périplo de 12 dias pela Ásia para, *inter alia*, participar na Cimeira APEC, na Cimeira EUA-ASEAN e na Cimeira EAS (embora Trump tenha, à última hora, faltado a esta última) e, no discurso na Cimeira da APEC, o Presidente norte-americano referiu-se à política da sua administração para a Ásia referindo “*um Indo-Pacífico aberto e livre*”, enviando um sinal a Pequim de que os EUA mantêm o compromisso com a região, mas sem mencionar o Mar do Sul da China. (Searight, 2018:12).

A estratégia de Jacarta para a EAS foca-se na liderança na área da cooperação marítima (Marsudi, 2015). A Indonésia promoveu a adopção da Declaração de Kuala Lumpur da EAS sobre a melhoria da cooperação regional marítima, a qual, fazendo expressa menção à UNCLOS, ao desenvolvimento económico marinho sustentável, à promoção da paz, da estabilidade e da segurança regional, os desafios transfronteiriços e a promoção da cooperação entre instituições de investigação. Em Novembro de 2017, foi adoptado o Plano de Acção de Manila sobre a Cooperação Marítima.

#### **4.4.3. O Mar do Sul da China**

Ainda que a Indonésia não fosse (ou não se reconhecesse como) parte no conflito de demarcação territorial envolvendo o Mar do Sul da China, a afirmação da posição da Indonésia foi clara no primeiro discurso de Retno Marsudi. A chefe da diplomacia indonésia, a par da consabida importância da disputa e da necessidade de as partes se conterem e evitarem comportamentos passíveis de causar a escalada das tensões, sublinhou que “*a soberania da Indonésia sobre as Ilhas Natuna é indiscutível*” (Marsudi, 2015). Em 2016, a Marsudi foi mais longe, especificando que o arquipélago das Natuna integra o território indonésio desde 1957 e que, em conformi-

dade com a UNCLOS, as linhas base foram registadas junto da ONU em 2009. No terreno, a atitude agressiva de Pequim na defesa dos seus interesses no Mar do Sul da China prosseguiu inalterada.

Em 2016, a resposta do TPA foi dada: decidiu em sentido favorável às pretensões das Filipinas em praticamente todos os pontos relevantes da sua petição<sup>88</sup>. Em síntese, o TPA decidiu que as pretensões de direitos históricos corporizadas pelas Nove Linhas não tinha qualquer apoio na UNCLOS, uma vez que esta convenção, assinada e ratificada pela China, revogava quaisquer direitos históricos, de soberania ou jurisdição. O TPA considerou que as características físicas das Spratly não permitiam a sua qualificação como ilhas, por serem rochas incapazes de sustentar uma comunidade de pessoas, e que as actividades da China na ZEE das Filipinas violavam os direitos de soberania deste último. Acresce que o TPA apontou que as actividades desenvolvidas pela China tinham causado degradação ambiental severa e minado o bom desenvolvimento do procedimento judicial. Pequim respondeu alegando que o acórdão era tendencioso e não tinha valor legal, antes consistindo numa instrumentalização política da disputa.

A reacção individual dos membros da ASEAN ao acórdão foi comedida, e a Indonésia não foi excepção e nas reuniões de alto-nível subsequentes da ASEAN, não houve qualquer menção ao Acórdão. Ba (2017:6) nota que a reacção mais forte da ASEAN terá ocorrido antes da pronúncia do TPA, quando o grupo decidiu emitir um comunicado de imprensa na sequência da Reunião Especial de MNE, em Kunming, em Julho de 2016, exprimindo sérias preocupações com os desenvolvimentos recentes e em curso, capazes de prejudicar a confiança e com potencial para destabilizar a paz, a segurança e a estabilidade.

O ambiente é dinâmico e os alinhamentos mudam, como parece estar a acontecer com as Filipinas. Na Cimeira da ASEAN, em Setembro de 2016, no Laos, o presidente Filipino diminuiu a relevância da disputa marítima com a China e, noutra ocasião, afirmou que a China é agora a potência da Ásia Oriental e que não é possível aplicar o quadro estratégico da Guerra Fria (Castro de Cruz, 2018:24). Os desenvolvimentos nas relações bilaterais Filipinas-China e Filipinas-EUA indicam que Manila

---

<sup>88</sup> Para uma síntese do processo e da decisão proferida pelo TAP, *vide* a nota de imprensa publicada em <https://pcacases.com/web/sendAttach/1801>

está a gravitar para a órbita de Pequim e procurar uma posição de interdependência económica (perante a falta de capacidades materiais para disputar militarmente as pretensões no Mar do Sul da China), sendo que a estratégia das Filipinas em relação à China pode convencer outros membros da ASEAN a negociar bilateralmente com a China (Castro de Cruz, 2018:24).

Já perante o incidente mais provocador, ocorrido em março de 2016, a Indonésia diminuiu o significado da incursão Chinesa, adoptando uma posição pragmática.

Em Julho de 2016 houve dúvidas sobre se seria possível os membros da ASEAN chegarem a um consenso para a emissão de um Comunicado Conjunto. Três meses mais tarde, sob proposta da Indonésia, foi acordada, na Cimeira ASEAN-China, a criação de uma Linha de Comunicações de Emergência para reportar emergências marítimas de acordo com a Declaração de Conduta.

As preocupações de Jacarta assumiram novos contornos em 2016: houve por parte do governo chinês a indicação de que o Mapa das Nove Linhas abrangia águas reclamadas pela Indonésia como suas. Apesar dos sinais dados, Jacarta optou por uma abordagem firme mas não confrontacional. Fê-lo, no entanto, marcando posição por meio de um exercício militar de grande escala junto às ilhas Natuna, cuja cobertura noticiosa mostrava Jokowi nos navios de guerra (Fig. 2). É também plausível que as preocupações de Jacarta se estendam à capacidade chinesa de controlar por completo o tráfego marítimo no Mar do Sul da China, até porque as Filipinas dão mostras de ter aceite que a China irá dominar a região marítima (Kurlantzick, 2018:10). Na Conferência Anual de Política Externa, Marsudi sublinhou que a posição da Indonésia sobre o Mar do Sul da China foi fortalecida e que tem fronteiras marítimas com a Malásia e o Vietname, com quem conclui negociações para a delimitação da plataforma continental e prossegue negociações para definição da área da ZEE, acrescentando: “*A Indonésia não tem fronteiras marítimas com outros países*” (Marsudi, 2017). A MNE indonésia acrescentou que as actividades económicas no arquipélago Natuna continuam a ser encorajadas e que as áreas em torno das ilhas vão continuar a ser salvaguardadas.

**Figura 2. - Jokowi em navio militar em exercício nas Ilhas Natuna (23.06.2016)**



Fonte: Reuters (disponível em <https://www.reuters.com/article/us-southchinasea-indonesia-idUSKCN0Z909D>)

Em 2017, foi concluído o Acordo sobre o Quadro do Código de Conduta no Mar do Sul da China entre a ASEAN e a China e foi dado início às negociações do Código de Conduta. A ineficácia da abordagem da ASEAN para deter a China e os crescentes receios de Jacarta acerca da conduta chinesa, em 2017, Jokowi decretou que o governo deveria começar a designar as águas junto às ilhas Natuna como Mar do Norte de Natuna, o que originou um novo mapa do território indonésio no qual constava a nova designação.

A nova assertividade Chinesa dificilmente passaria despercebida do outro lado do Pacífico e a administração de Trump parece ter tornado o Mar do Sul da China central na sua política para a Ásia e foi criado um calendário para operações regulares de liberdade de navegação na área, quando antes tais operações tinham frequência irregular (Kurlantzick, 2018:10).



## CONCLUSÕES: INTERESSES NACIONAIS E COMPROMISSOS REGIONAIS.

No plano dos interesses nacionais, ficou patente que o período revolucionário foi o momento fundador da mais importante doutrina de política externa indonésia: a política externa *bebas-aktif*. No debate indonésio, a doutrina *bebas aktif* fluía sempre de encontro à ideia de autonomia nas escolhas políticas e de participação significativa nos assuntos regionais e internacionais (Laksama, 2017:118), porém é suficientemente flexível para acolher regimes tão distintos quanto os de Sukarno e de Suharto. As divergências existentes no seio das elites indonésias sobre a definição dos interesses nacionais e sobre qual a estratégia de política externa mais adequada a defender e promover aqueles interesses, identificada por Novotny (2010), estão intimamente relacionadas com a latitude interpretativa da *bebas-aktif* e com imperativos de política interna, em particular os interesses e estilos presidenciais (Laksama, 2017:117). Ficou igualmente claro que os interesses nacionais fundamentais mais constantes são a integridade territorial e a unidade nacional. Parece um truismo, pois qualquer Estado procurará assegurar idênticos interesses, porém, no caso da Indonésia, a constante preocupação com aqueles interesses emana directamente da percepção de vulnerabilidade emergente do território fragmentado, da condição de extenso país arquipelágico, rico em recursos naturais e perpassado vias marítimas geostrategicamente relevantes entre dois oceanos, bem como da significativa diversidade étnica. As doutrinas do *Wawasan Nusantara* e da *Ketahan Nasional* reflectem aquelas preocupações e estão profundamente enraizadas na cultura estratégica indonésia (Shekhar, 2014:177).

No plano regional, devido às suas dimensões e à história de luta pela independência, a Indonésia sempre sentiu um *regional entitlement* (Leifer, 2013). Ademais, a Indonésia procurou imprimir à ASEAN a sua visão estratégica da ordem regional, para além de ter conseguido influenciar o próprio processo decisório da ASEAN. A preservação da autonomia nos assuntos regionais foi central na política externa da Indonésia e no seu exercício de liderança na ASEAN (Emmers, 2014:544), estando intimamente relacionada com a doutrina *bebas-aktif*, e Jacarta que conseguiu imprimir a sua visão na adopção da ZOFPAN e nos resultados da Cimeira de Bali. A ASEAN desempenhou funções relevantes, designadamente: i) ajudou a preservar a credibilidade internacional da Indonésia; ii) foi importante na preservação da harmonia regional; iii) construiu uma *buffer-zone* na segurança nacional indonésia; iv) contribuiu



para a aspiração de uma ordem regional mais autónoma; v) desempenhou o papel de ferramenta de negociação; vi) contribuiu para a estatura internacional da Indonésia (Anwar, 1994).

O factor gerador de maior ambivalência do regime de Suharto em relação à ASEAN, para além da pouca importância económica da Associação para o desenvolvimento da economia indonésia, foi o das diferentes perspectivas sobre a maior ameaça à região, bem patentes no modo de lidar com o problema do Camboja (Anwar, 1994:288).

Com a queda de Suharto, a Indonésia inicia o processo de democratização e transforma-se num estado bastante diferente. No mesmo período também a ASEAN se modificou, alargando-se a toda a região do Sudeste Asiático, com as implicações estratégicas daí advenientes.

Entre 1998 e 2004, os governos indonésios estiveram sobretudo concentrados nas urgentes tarefas de estabilização e segurança internas, na recuperação económica e no desenvolvimento e consolidação da democracia. A política externa indonésia reflectiu as necessidades mais prementes do momento, designadamente a procura por apoio na estabilização interna, sobretudo sobre a forma de ajuda económica e investimento estrangeiro directo, e na restauração da credibilidade internacional da Indonésia. As lideranças de Habibie e de Wahid, que tiveram presidências curtas, não foram particularmente felizes no plano externo, o que se deve sobretudo à enorme instabilidade internas e falta de credibilidade internacional. Tendo de assegurar a diminuição dos focos de tumulto étnico e religioso, suprimir as rebeliões e aceitar a dura perda de Timor-Leste, enquanto buscavam meios para recuperar a economia sob pressão dos credores externos e dos programas do FMI, Habibie e Wahid estiveram limitados na capacidade de actuação. A ASEAN não fez parte dos planos de nenhum destes presidentes, pois emergiram tensões antigas com os vizinhos próximos, Singapura e Malásia, e a associação (também pela falta de uma liderança indonésia) atravessava um período de crise de estabilidade interna e de credibilidade externa.

Megawati, pelo contrário, recuperou a ideia-chave de que a segurança interna do arquipélago estava intimamente relacionada com o ambiente de segurança regional, na lógica da mandala. A opção por uma política mais prudente por parte de Megawati (tendo Ministro dos Negócios Estrangeiros Wirajuda sido decisivo para o re-

gresso da Indonésia à prática diplomática anterior). Com efeito, as funções que a ASEAN tinha desempenhado ao longo do regime de Suharto eram adequadas à resolução ou diminuição dos problemas enfrentados pela Indonésia. Na ASEAN, Megawati consegue deixar a marca da liderança indonésia com a Cimeira de Bali.

Durante o primeiro mandato de SBY, parte da estratégia de Jacarta para promover o prestígio internacional e a sua estatura política regional consistia moldar as relações ASEAN à luz dos desenvolvimentos internos, designadamente a transição democrática (Rüland, 2018:71). Os notáveis avanços indonésios no processo de democratização e a capacidade da liderança indonésia promover a imagem de uma Indonésia renovada contribuíram para a percepção de ascensão da Indonésia. Ainda antes da estabilização interna e da consolidação democrática, pelo posicionamento geoestratégico, a Indonésia tinha sido identificada como um Estado pivot e como estado swing. Mais tarde, nas discussões norte-americanas sobre o pivot ou rebalanceamento na Ásia, foi assinalado que uma ASEAN forte e integrada era uma componente importante na segurança da Ásia-Pacífico e que a Indonésia era central nesta componente (Weatherbee, 2015:3).

A percepção de ascensão da Indonésia é fundada? Pode afirmar-se que a percepção de ascensão da Indonésia se relaciona com as interações com o exterior e que, quanto mais forte a economia do país, mais provável é o seu envolvimento activo com o mundo, porém, como sintetiza Emmerson (2012:49-50), estrutura sem agência é mero potencial. A análise do desempenho da economia indonésia no contexto global indica que a Indonésia não foi única no crescimento económico e, em particular, não esteve entre as economias mais pujantes do mundo. Por outro lado, a manutenção de um crescimento económico de 5-6% num contexto de desacelaramento económico mundial pode ser considerado positivo, porém a percepção de ascensão pode dever-se a uma redução das expectativas globais (Emmerson, 2012:52). O investimento militar, ao contrário do que sugerido por alguns autores, não conheceu crescimento relevante. Os dados do SIPRI para o período de 1999-2017 indicam que, tendo havido um aumento do investimento bruto, a percentagem do PIB alocada ao sector militar se manteve abaixo de 1%.

Certo é que houve um aumento de referências à crescente relevância internacional da Indonésia, indicando-a como um tigre económico (artigo de Keating, em 2010, na *Foreign Policy*) ou integrando-a num crescente número de acrónimos desti-

nados a sinalizar grupos de países cujo dinamismo económico os tornam potenciais mercados para investimento. Finalmente, é crucial apontar o perfil internacional de SBY e o impacto que, em conjunto com a sofisticada equipa de política externa que reuniu, produziu nos analistas (ainda que não só nestes). Houve uma pluralidade de obras e artigos científicos dedicados à ascensão da Indonésia, utilizados inclusivamente na presente investigação. Porém, pode ser considerada uma tendência contingente, se atentarmos na abordagem (e perfil) de Jokowi, que discutiremos *infra*.

A percepção de que a Indonésia era uma potência em ascensão, aliada ao desconforto sentido por alguns sectores das elites indonésias com a menor cooperação dos parceiros ASEAN com a agenda política e as visões estratégicas postuladas por Jacarta, esteve na origem do debate sobre a necessidade de uma política externa pós-ASEAN. Este debate foi iniciado com a publicação de um artigo assinado por Sukma (2009a), intitulado “*Indonesia needs a post-ASEAN foreign policy*”. Neste artigo, o autor defendia que a Indonésia deveria abandonar a orientação da ter a ASEAN como pedra angular da sua política externa. Enquanto a Indonésia adensava laços com parceiros internacionais proeminentes e integrava fóruns internacionais junto às grandes potências, na região onde era, naturalmente, *primus inter pares*, tal não ocorria.

A insatisfação com a menor deferência dos parceiros da ASEAN às visões estratégicas e às soluções regionais propostas pela Indonésia não é nova, nem recente (Tan, 2014:290). Foi notada por Leifer (2013, 2013a) e por Anwar (1994). Como observa com acuidade Wheatherbee (2015:16-7), as lideranças indonésias procuraram assegurar um papel preponderante da indonésia na ordem regional, procurando garantir que a voz da Indonésia era ouvida e reconhecida nos assuntos regionais e prevenir alterações ao *status quo* regional que colocassem em risco os interesses da Indonésia e limitar a presença das grandes potências oferecendo uma liderança alternativa à da Indonésia.

Na área política e de segurança, a Indonésia foi uma participante activa no desenvolvimento normativo da ASEAN, de que a Carta é um bom exemplo. Porém, Jacarta encontrou diversos obstáculos à afirmação da visão regional preferida: um espaço democrático, com protecção de direitos humanos e sem interferência, ou com a menor interferência possível, de potências externas, de modo a poder exercer a sua hegemonia benigna (este último ponto em total consonância com a abordagem histórica dos antecessores).

A projecção regional dos valores democráticos está, não apenas associada ao maior apoio da sociedade indonésia à adopção desta orientação de política externa, mas ao sentido de *self-entitlement* (Laksama, 2017:121). A expectativa Indonésia de influenciar a natureza ou a orientação dos regimes autoritários e semi-autoritários que compõem o tecido político do Sudeste Asiático terá sido ingénua e, não por acaso, deparou com desconfianças e resistências dos parceiros da ASEAN. Para além da cultura de liderança forte estar muito enraizada no Sudeste Asiático (Vatikiotis, 1996:61), a cultura diplomática da ASEAN, o *ASEAN Way*, e em particular o princípios da não interferência nos assuntos internos, limita avanços mais progressistas. Em particular, a Indonésia enfrentou a difícil tarefa de lidar com o embaraço regional de Myanmar, um dos regimes mais fechados e repressivos do mundo, considerado um pária internacional, sendo forçada, por via da solidariedade ASEAN, a macular as suas credenciais democráticas. Não obstante, Jacarta demonstrou não só empenho no incentivo à transição democrática de Myanmar, como chegou a quebrar o *ASEAN Way*, especialmente no caso do ciclone Nargis.

Ainda assim, politicamente a Indonésia teve um papel importante em praticamente todos os conflitos e crises susceptíveis de pôr em risco a estabilidade da região (Roberts e Widyaningsih, 2015:265). É possível que o conflito entre a Tailândia e o Camboja não tivesse sido minorado, e ameaçasse a própria existência da ASEAN (Weatherbee, 2015:69), se a presidência não estivesse a cargo da Indonésia. É também plausível que nenhum outro membro da ASEAN conseguisse diligenciar com sucesso a adopção de uma declaração conjunta, em 2012, sob a presidência do Camboja, em circunstâncias tão sensíveis, envolvendo questões fundamentais de relacionamento com a China.

A intervenção conciliatória da Indonésia ocorreu fora do quadro organizacional da associação e a necessidade contínua de uma diplomacia ad-hoc demonstra que a ASEAN ainda não desenvolveu mecanismos efetivos de resolução de disputas ou crises (Roberts e Widyaningsih, 2015:269). A própria Indonésia também não recorreu a qualquer mecanismo de resolução de conflitos interno da ASEAN para solucionar as disputas com os países vizinhos, preferindo recorrer aos meios tradicionais. Este é um bom indicador de que Jacarta não tem confiança plena nos mecanismos que ajudou a construir e que tanto promoveu. Ainda assim, a capacidade de persuadir outros países a superarem os diferendos mereceu o reconhecimento do papel de criador

de consensos na ASEAN (Roberts e Widyaningsih, 2015:268) e este relaciona-se bem com a pretensão de liderança da Indonésia, sendo a liderança parte essencial da identidade do país (Rüland , 2018:71) e tendo ressonância com a *bebas-aktif* (Rüland , 2018:73).

A ASEAN não tem, porém, um líder único (Acharya, 2015:53), detectando-se, ao invés, um padrão de liderança sectorial (Rattanasevee, 2014; Emmers, 2014). A Indonésia é percebida como proeminente na área política e de segurança, enquanto Singapura, seguida da Malásia e da Tailândia, assumem um papel pioneiro no sector económico (Rattanasevee, 2014:118; Emmers, 2014). Na área da cooperação económica interna, o envolvimento da Indonésia tem sido limitado, tendencialmente proteccionista. A interdependência económica entre a Indonésia e os demais membros da ASEAN é limitada, inclusive existindo competição em várias áreas. Já no plano externo, os acordos de comércio livre subscritos pela Indonésia são, na esmagadora maioria, de tipo multilateral e negociados e assinados no contexto da ASEAN. Entre as possíveis explicações, encontram-se o maior poder negocial da Indonésia num quadro multilateral e, atentas as sensibilidades nacionalistas dos operadores económicos indonésios, partilhadas pelas elites, a atribuição à ASEAN da responsabilidade pelas iniciativas de liberalização económica pode revelar-se um modo prático e efectivo de redireccionar críticas nacionalistas.

Já identidade islâmica da Indonésia não sobressaiu no seio da ASEAN e tal poderia um efeito disruptivo (Wheatherbee, 2015:40): a Tailândia e as Filipinas têm-se debatido com movimentos muçulmanos sessionistas nas fronteiras e Myanmar, onde um ala budista radical, aliada ao governo militar, está a instigar uma crise sem precedentes em Rakhine (já apelida de genocídio). O crescente conservadorismo na Indonésia (e na Malásia) pode repercutir-se negativamente nas relações internas da ASEAN, até porque, como Novotny (2010:284) concluiu, as origens religiosas das elites indonésias contam na definição das suas percepções acerca de outros países.

Entretanto, ao longo dos dez anos de mandato de SBY, o acentuar da divisão entre o Sudeste Asiático marítimo e continental. Politicamente, os membros fundadores postulavam uma estratégia que conferia à ASEAN uma coerência fundamental: o repúdio do comunismo e a ameaça da União Soviética. Apesar das diferentes trajetórias pós-coloniais, dos diferentes regimes políticos e religiões, dos antagonismos históricos, a defesa do modelo capitalista unia os fundadores da ASEAN num projecto

comum que suavizava as diferenças de visão estratégica (e os modelos político-económicos permitem uma forte segmentação do Sudeste Asiático - Bertrand, 2014). Ora, o alargamento ao países CMVL implicou uma perda do consenso político e estratégico (Weatherbee, 2015:7). Ademais, existem problemas crescidos, sucitados pelos novos membros, como os diferendos nas relações da Tailândia com Myanmar, o Camboja e o Laos, e, como lembra Smith (2004:420), foi “*on Thailand’s troubled borders where ASEAN’s guiding principles have been tested in the past and will most likely be in the future*”.

Apesar dos receios de afastamento da Indonésia da ASEAN, foram adjudicados esforços, tempo e recursos para a criação da Comunidade ASEAN, incluindo a adopção de legislação interna, para a melhoria da situação em Myanmar, para o solucionar da questão do Mar do Sul da China e para a expansão da projecção da ASEAN nos assuntos globais (Fitriani, 2015:79).

A ideia de equilíbrio dinâmico, para além de descritiva do panorama estratégico do Sudeste Asiático, reflecte a estratégia de *hedging* da Indonésia e uma postura de equidistância pragmática (Laksama, 2017) entre Washington e Pequim. A relação entre os EUA e a China é crucial. Sendo certo que Jacarta se tem empenhado em diversificar o portfolio de relações estratégicas bilaterais e tem pugnado consistentemente por uma estratégia de envolvimento regional de um conjunto importante de potências, os EUA e a China figuram de modo proeminente no pensamento estratégico indonésio e a ASEAN é o forum multilateral primário de balanceamento (Laksama, 2017:122-3). No entanto, os membros da ASEAN têm adoptados diferentes comportamentos em relação às relações China-EUA, variando entre o reforço de aliança ao *bandwagoning*, com outros de *hedging* e balança de poder (Weatherbee, 2015:18).

Com a presidência de Jokowi, a agenda internacional de política externa indonésia estreitou significativamente, mas tornou-se mais susceptível de gerar conflitos regionais, sobretudo devido à política marítima de afundar embarcações ilegais em águas territoriais indonésias e às implicações que a doutrina do fulcro marítimo pode ter na questão do Mar do Sul da China. Ademais, há a crescente percepção de que os desafios mais importantes têm natureza marítima e que a Indonésia precisa de uma estratégia preventiva, em face da crescente militarização dos Oceanos Índico e Pacífico, da escalada do conflito do Mar do Sul da China e das pretensões de Pequim sobre as ilhas Natuna (Shekhar e Liow, 2014). Para Murphy (2018:55), a visão da Indonésia

como fulcro marítimo sinaliza a intenção de Jacarta de expandir a sua influência para além da ASEAN. Lida em conjunto com a proposta de configuração de uma área regional do Indo-Pacífico e a assunção da presidência da IORA, aponta nesse sentido.

Numa lógica de primeiros princípio, a ASEAN é apenas uma das ferramentas da política externa da Indonésia, ainda que importante (Weatherbee, 2015:17). Aliás, já Suryadinata notava (1997:86) que, a partir da 1988, Suharto passou a referir-se à ASEAN como uma, e não a, pedra angular da política externa indonésia, pelo que se pode inferir que as oscilações de relevância da organização são cíclicas.

As disparidades na posição dos membros da ASEAN na relação com a China, em conjunto com a capacidade de a Indonésia encontrar noutros fóruns oportunidades económicas mais significativas, leva que haja analistas que consideram que a ASEAN é o passado da Indonésia (Camreoux, 2018; Weatherbee, 2005). As diferentes orientações políticas dos membros podem pôr em perigo os objetivos de política regional da Indonésia, se reduzarem em resultados que contrariam aqueles objectivos (Weatherbee, 2015:8), tanto mais que as elites indonésias têm a percepção, bem enraizada, de que os alinhamentos com as grandes potências minam a política de independência e impedem a liderança regional da Indonésia (Laksama, 2017:123). Acresce que a incapacidade da Indonésia de traduzir os três Bali Concord numa voz unificada da ASEAN não é o reflexo da sua política externa mas um resultado do processo decisório da ASEAN (Weatherbee, 2015:xi; Rattanasevee, 2014:122).

Em conclusão, a Indonésia é um país marcado pela vontade de autonomia nas decisões internacionais e pelo desígnio de contribuir para um ambiente não dominado pelas grandes potências e a complexidade interna do país, quer pela natureza fragmentada do território, quer pela composição multi-étnica e multi-religiosa, exige compromissos sensíveis, e mais difíceis em ambiente democrático, com repercussão externa. A capacidade para continuar a assegurar os interesses nacionais por meio da ASEAN continuará a ser um ponto em aberto, sobretudo pela acentuada importância do Presidente na determinação da política externa e pelo período de crescente pressão externa que converge na região e, sobretudo, no Mar do Sul da China. Com uma Indonésia comprometida com a sua natureza e destino arquipelágico, os compromissos regionais mantêm a importância, sendo um ponto em aberto qual a opção que Jacarta favorecerá, porque não há soluções unívocas e a diplomacia na região é um exercício deveras complexo. Um ponto cuja investigação pode ser interessante explorar, em matérias

de relações internas, são as estratégias diplomáticas bilaterais da Indonésia com o Vietname, o Camboja e a Tailândia, se Jacarta decidir continuar a investir numa ASEAN capaz de manter a segurança regional de acordo com a visão de ordem regional autónoma. No plano das relações externas, a relação com a Índia e o modo como a Indonésia se irá relacionar com aquela potência no quadro da ASEAN é um outro ponto de estudo que pode ser frutuoso.



## FONTES DOCUMENTAIS E BIBLIOGRÁFICAS

### *Fontes primárias*

ASEAN (1967), *Bangkok Declaration*, disponível em: <https://asean.org/the-asean-declaration-bangkok-declaration-bangkok-8-august-1967/>

ASEAN (1971), *Declaration of Zone of Peace, Freedom, and Neutrality*, disponível em: [https://asean.org/?static\\_post=joint-press-statement-special-asean-foreign-ministers-meeting-to-issue-the-declaration-of-zone-of-peace-freedom-and-neutrality-kuala-lumpur-25-26-november-1971](https://asean.org/?static_post=joint-press-statement-special-asean-foreign-ministers-meeting-to-issue-the-declaration-of-zone-of-peace-freedom-and-neutrality-kuala-lumpur-25-26-november-1971)

ASEAN (1976), *Declaration ASEAN Concord*, disponível em: [https://asean.org/?static\\_post=declaration-of-asean-concord-indonesia-24-february-1976](https://asean.org/?static_post=declaration-of-asean-concord-indonesia-24-february-1976)

ASEAN (1976), *Treaty of Amity and Cooperation of Southeast Asia*, disponível em: <https://asean.org/treaty-amity-cooperation-southeast-asia-indonesia-24-february-1976/>

ASEAN (2002), *Declaration on the Conduct of the Parties in the South China Sea*, disponível em: [https://asean.org/?static\\_post=declaration-on-the-conduct-of-parties-in-the-south-china-sea-3&category\\_id=32](https://asean.org/?static_post=declaration-on-the-conduct-of-parties-in-the-south-china-sea-3&category_id=32)

ASEAN (2003), *Declaration ASEAN Concord II*, disponível em: [https://asean.org/?static\\_post=declaration-of-asean-concord-ii-bali-concord-ii;](https://asean.org/?static_post=declaration-of-asean-concord-ii-bali-concord-ii;)

ASEAN (2004), *Vientiane Action Plan*, disponível em: <http://www.asean.org/storage/images/archive/VAP-10th%20ASEAN%20Summit.pdf;>

ASEAN (2005), *Declaration on the Establishment of the ASEAN Charter*, disponível em: [http://asean.org/?static\\_post=kuala-lumpur-declaration-on-the-establishment-of-the-asean-charter-kuala-lumpur-12-december-2005;](http://asean.org/?static_post=kuala-lumpur-declaration-on-the-establishment-of-the-asean-charter-kuala-lumpur-12-december-2005;)

ASEAN (2005), *Declaration on the East Asia Summit*, disponível em: [http://asean.org/?static\\_post=kuala-lumpur-declaration-on-the-east-asia-summit-kuala-lumpur-14-december-2005;](http://asean.org/?static_post=kuala-lumpur-declaration-on-the-east-asia-summit-kuala-lumpur-14-december-2005;)

ASEAN (2006), *Relatório do Grupo de Pessoas Eminentes*, disponível em: <http://www.asean.org/wp-content/uploads/images/archive/19247.pdf>;

ASEAN (2011), *Declaration ASEAN Concord III*, disponível em: <https://www.asean.org/uploads/2012/05/Bali%20Concord%20III.pdf>;

ASEAN (2011), *Guidelines for the Implementation of the DOC*, disponível em: <https://www.asean.org/wp-content/uploads/images/archive/documents/20185-DOC.pdf>

ASEAN (2011), *Declaration of the East Asia Summit on the Principles for Mutually Beneficial Relations*, disponível em: [http://www.asean.org/wp-content/uploads/images/2013/external\\_relations/Declaration\\_of\\_the\\_6th\\_EAS\\_on\\_the\\_Principles\\_for\\_Mutually\\_Beneficial\\_Relations\\_Clean.pdf](http://www.asean.org/wp-content/uploads/images/2013/external_relations/Declaration_of_the_6th_EAS_on_the_Principles_for_Mutually_Beneficial_Relations_Clean.pdf);

ASEAN (2011), *Chairman's Statement of the East Asia Summit*, disponível em: [http://www.asean.org/wp-content/uploads/images/2013/external\\_relations/11\\_chairmans%20statement%20of%20the%206th%20eas.pdf](http://www.asean.org/wp-content/uploads/images/2013/external_relations/11_chairmans%20statement%20of%20the%206th%20eas.pdf)

ASEAN (2015), *ASEAN Integration Report*, Jakarta, disponível em: <http://asean.org/storage/2015/12/ASEAN-Integration-Report-2015.pdf>

Asian Development Bank Institute (2014), *ASEAN 2030: Toward a Borderless Economic Community*, Tóquio, disponível em: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/159312/adbi-asean-2030-borderless-economic-community.pdf>

Marsudi, Retno (2018), *Annual Press Statement Minister of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia*, disponível em: <https://www.kemlu.go.id/id/pidato/menlu/Pages/PPTM2018%20MENLU%20RI%20ENG.pdf>

Marsudi, Retno (2017), *Annual Press Statement Minister of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia*, disponível em: <https://www.kemlu.go.id/id/pidato/menlu/Documents/PPTM-2017-EN.pdf>

Marsudi, Retno (2016), *Annual Press Statement Minister of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia*, disponível em: <https://www.kemlu.go.id/en/pidato/menlu/Pages/The-Annual-Press-Statement-of-the-Indonesian-Minister-for-Foreign-Affairs-2016.aspx>

Marsudi, Retno (2015), *Annual Press Statement Minister of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia*, disponível em: <http://www.indonesia-ottawa.org/wp-content/uploads/2015/01/PPTM-2015-en.pdf>

Natalegawa, Marty (2013), *An Indonesian Perspective on the Indo-Pacific*, discurso proferido na Conferência sobre a Indonésia, organizada pelo Center for Strategic International Studies, Washington, disponível em: [https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy\\_files/files/attachments/130516\\_MartyNatalegawa\\_Speech.pdf](https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/attachments/130516_MartyNatalegawa_Speech.pdf)

Yudhoyono, Susilo Bambang (2004), *Speech by H.E. Dr. Susilo Bambang Yudhoyono, President of the Republic of Indonesia before the Indonesian Council on World Affairs (ICWA)*, disponível em: <https://www.kemlu.go.id/en/pidato/presiden/Pages/Speech-by-H.E.-Dr.-Susilo-Bambang-Yudhoyono-President-of-the-Republic-of-Indonesia-before-the-Indone.aspx>

### *Fontes secundárias*

#### *i) Monografias*

Acharya, Amitav (2001), *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order*, Londres e Nova Iorque, Routledge;

Acharya, Amitav (2012), *The Making of Southeast Asia: International Relations of a Region*, Singapura, Institute of Southeast Asian Studies;

Acharya, Amitav (2015), *Indonesia Matters: Asia's Emerging Democratic Power*, Singapore, World Scientific;

Anderson, Benedict G. (2006), *Language and Power: Exploring Political Cultures in Indonesia*, Jakarta, Equinox Publishing, 1.<sup>a</sup> ed. 1990;

Anwar, Dewi Fortuna (1994), *Indonesia in ASEAN: Foreign Policy and Regionalism*, Singapura, Institute of Southeast Asian Studies;

Bertrand, Jacques (2013), *Political Change in Southeast Asia*, Cambridge, Cambridge University Press;

Emmers, Ralf (2003), *Cooperative Security and the Balance of Power in ASEAN and the ARF*, Londres, Routledge Curzon.

Kaplan, Robert D. (2014), *Asia's Cauldron: The South China Sea and the End of a Stable Pacific*, Nova Iorque, Random House;

Leifer, Michael (2013), *Indonesia's Foreign Policy*, Routledge Revivals, Nova Iorque, Routledge, 1.<sup>a</sup> ed. 1983;

Leifer, Michael (2013a), *ASEAN and the Security of South-East Asia*, Routledge Revivals, Nova Iorque, Routledge, 1.<sup>a</sup> ed. 1989;

Lobell, Steven E., Norrin M. Ripsman e Jeffrey W. Taliaferro (2009), *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, Cambridge, Cambridge University Press.

Novotny, Daniel (2010), *Torn Between America and China: Elite Perception and Indonesian Foreign Policy*, Singapura, Institute of Southeast Asian Studies.

Ricklefs, M. C. (2008), *A History of Modern Indonesia Since C. 1200*, Stanford, Stanford University Press, 4.<sup>a</sup> ed.;

Rüland, Jürgen (2018), *The Indonesian Way: ASEAN, Europeanization, and Foreign Policy Debates in a New Democracy*, Stanford, Stanford University Press;

Severino, Rudolfo C. (2008), *ASEAN*, Southeast Asia Background Series n.º 10, Singapura, Institute of Southeast Asian Studies.

Shekhar, Vibhanshu (2014), *Indonesia's Rise: Seeking Regional and Global Roles*, Nova Deli, Pentagon Press;

Suryadinata, Leo (1997), *Indonesia's Foreign Policy under Suharto: Aspiring to International Leadership*, Singapura, Times Academic Press;

Vatikiotis, Michael (2017), *Blood and Silk: Power and Conflict in Modern Southeast Asia*, Londres, Weidenfeld & Nicolson;

Vatkiotis, Michael (1996), *Political Change in Southeast Asia: Trimming the Banyan Tree*, Londres e Nova Iorque, Routledge;

Vickers, Adrian (2013), *A History of Modern Indonesia*, Cambridge, Cambridge University Press, 2.<sup>a</sup> ed. rev.;

Weatherbee, Donald D. (2015), *International Relations in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy*, Lanham, Rowman & Littlefield, 3.<sup>a</sup> ed.;

Weatherbee, Donald E. (2013), *Indonesia in ASEAN: Vision and Reality*, Singapura, Institute of Southeast Asian Studies;

Weatherbee, Donald E. (2015), *International Relations in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy*, 3.<sup>a</sup> ed., Lanham, Rowman & Littlefield;

Weinstein, Franklin B. (2007), *Indonesia Foreign Policy and the Dilemma of Dependence*, Singapura, Equinox Publishing, 1.<sup>a</sup> ed. 1976;

Wirajuda, Muhammad Hadiano (2014), *The Impact of Democratization on Indonesia's Foreign Policy: Regional Cooperation, Promotion of Political Values, and Conflict Management*, Tese de Doutorado, disponível em: [http://etheses.lse.ac.uk/992/1/Wirajuda\\_Impact\\_of\\_Democratisation\\_on\\_Indonesias\\_Foreign\\_Policy.pdf](http://etheses.lse.ac.uk/992/1/Wirajuda_Impact_of_Democratisation_on_Indonesias_Foreign_Policy.pdf);

## ii) *Artigos e capítulos de livros*

Acharya, Amitav (2015), “Thinking Theoretically about Asian IR”, in David Shambaugh e Michael Yahuda, *International Relations of Asia*, Lanham, Rowman & Littlefield, pp. 67-89.

Anwar, Dewi Fortuna (2003), “Megawati’s Search for an Effective Foreign Policy”, in Hadi Soesastro, Anthony L. Smith e Han Mui Ling, *Governance in Indonesia: Challenges Facing the Megawati Presidency*, Singapura, Institute of Southeast Asian Studies, pp. 70-90;

Anwar, Dewi Fortuna (2010), “The Impact of Domestic and Regional Changes on Indonesian Foreign Policy”, in *Southeast Asian Affairs 2010*, pp. 126-141;

Anwar, Dewi Fortuna (2014), “Reinvention in Indonesia’s foreign policy strategy”, in *East Asia Forum Quarterly*, pp. 10-11;

Ba, Alice D. (2009), “Regionalism’s Multiple Negotiations: ASEAN in East Asia”, in *Cambridge Review of International Affairs*, 22, 3, pp.345-367;

Ba, Alice D. (2017), “Southeast Asian in an Age of Strategic Uncertainty: Legal Rulings, Domestic Impulses, and the Ongoing Pursuit of Autonomy”, in *Southeast Asian Affairs 2017*, pp. 3-17;

Basri, M. Chatib (2012), “Indonesia’s Role in the World Economy: Sitting on the Fence”, in Anthony Reid (ed.), *Indonesia Rising: The Repositioning of Asia’s Third Giant*, Singapura, Institute of Southeast Asean Studies, pp. 28-48;

Bowels, (1999), “ASEAN, AFTA and “New Regionalism””, in *Pacific Affairs*, 70, 2, pp. 219-233.

Caballero-Anthony, Mely (2014), “Understanding ASEAN's centrality: bases and prospects in an evolving regional architecture”, in *The Pacific Review*, 27, 4, pp. 563-584;

Cameroux, David (2018), “ASEAN is Indonesia’s past, not its future”, in *East Asia Forum*, disponível em <http://www.eastasiaforum.org/2018/08/22/asean-is-indonesias-past-not-its-future/>

Castro de Cruz, Renato (2017), “From Foes to Best Friends”, in *East Asia Forum Quarterly*, 9, 4, pp. 23-24;

Chan, Steve (2010), “An Odd Thing Happened on the Way to Balancing: East Asian States’ Reaction to China’s Rise”, in *International Studies Review*, 12, 3, pp. 387-412;

Chesterman, Simon (2008), “Does ASEAN Exist? The Association of Southeast Asian Nations as an International Legal Person”, in *Singapore Year Book of International Law*, 12, pp. 199-211;

Ciorciari, John D. (2011), “Chiang Mai Initiative Multilateralization”, in *Asian Survey*, 51, 5, pp.- 926-952;

Clinton, Hillary (2011), “America’s Pacific Century”, in *Foreign Policy*, disponível em [https://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/#](https://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/#;);

Connelly, Aaron L. (2014), *Indonesian Foreign Policy Under Jokowi*, Lowy Institute for International Policy, disponível em: <https://www.lowyinstitute.org/publications/indonesian-foreign-policy-under-president-jokowi>;

Connelly, Aaron L. (2015), “Sovereignty and the Sea: President’s Joko Widodo’s Foreign Policy Challenges”, in *Contemporary Southeast Asia*, 37, 1, pp. 1-28;

Damuri, Yose Rizal (2013), “What’s wrong with the TPP”, in *East Asia Forum Quarterly*, pp. 10-11;

Dibb, Paul (2001), “Indonesia: The Key to South-East Asia's Security”, in *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, 77, 4, pp. 829-842;

Eaton, Sarah e Richard Stubbs (2006), “Is ASEAN powerful? Neo-realist versus constructivist approaches to power in Southeast Asia”, in *The Pacific Review*, 19, 2, pp. 135-155.

Emmers, Ralf (2014), “Indonesia’s role in ASEAN: A Case of Incomplete and Sectorial Leadership”, in *The Pacific Review*, 27, 4, pp. 543-562;

Emmerson, Donald K. (2012), “Is Indonesia Rising? It Depends”, in Anthony Reid (ed.), *Indonesia Rising: The Repositioning of Asia’s Third Giant*, Singapura, Institute of Southeast Asian Studies, pp. 49-76;

Fealy, Greg e Hugh White (2016), “Indonesia’s “Great Power” Aspirations: A Critical View”, in *Asia & the Pacific Policy Studies*, 3, 1, pp. 92–100;

Fitriani, Evi (2015), “Yudhoyono’s Foreign Policy: is Indonesia a Rising Power?”, in Edward Aspinall et. al., *The Yudhoyono Presidency: Indonesia’s Decade of Stability and Stagnation*, Singapura, Institute of Southeast Asian Studies, pp. 73-90;

Goh, Evelyn (2007), “Great Powers and Hierarchical Order in Southeast Asia: Analysing Regional Security Strategies”, in *International Security*, 32, 3, pp. 113-157;

Hatta, Mohammad (1958), “Indonesia Between the Power Blocs”, in *Foreign Affairs*, disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/indonesia/1958-04-01/indonesia-between-power-blocs>;

Heiduk, Felix (2016), “Indonesia in ASEAN: Regional Leadership between Ambition and Ambiguity”, in *SWP Research Paper*, Berlim, disponível em: [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research\\_papers/2016RP06\\_hdk.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2016RP06_hdk.pdf);

Jones, David Martin (2008), “Security and democracy: The ASEAN Charter and the Dilemmas of Regionalism in South-East Asia”, in *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, 84, 4, pp. 735-756;

Kurlantzick, Joshua (2018), “Keeping the U.S.-Indonesia Relationship Moving Forward”, in *Council Special Report n. 81*, Nova Iorque, Council of Foreign Relations, disponível em: [https://cfrd8-files.cfr.org/sites/default/files/report\\_pdf/CSR81\\_Kurlantzick\\_Indonesia\\_With%20Cover.pdf](https://cfrd8-files.cfr.org/sites/default/files/report_pdf/CSR81_Kurlantzick_Indonesia_With%20Cover.pdf)

Laksmana, Evan A. (2011), “The Enduring Strategic Trinity: Explaining Indonesia's Geopolitical Architecture”, *Journal of the Indian Ocean Region*, 7, 1, pp. 95-116;

Laksmana, Evan A. (2011a), “Variations on a Theme: Dimensions of Ambivalence in Indonesia-China Relations”, in *Harvard Asia Quarterly*, 12, 1, pp. 24-31;

Laksmana, Evan A. (2017), “Pragmatic Equidistance: How Indonesia Manages its Great Power Relations”, in David B. H. Denoon (ed.), *China, the United States, and the Future of Southeast Asia: US-China Relations*, vol. II, Nova Iorque, New York University, pp. 113-135;

Mendes, Pedro Emanuel (2017), “O Poder e as Ideias na Política Externa da Indonésia Democrática: Ser ou Não Ser um Actor Global?”, in *Relações Internacionais*, 55, pp. 71-98;

Murphy, Ann-Marie (2017), “ASEAN's External Policy: Caught between the United States and China”, in David B. H. Denoon (ed.), *China, the United States, and the Future of Southeast Asia: US-China Relations*, vol. II, Nova Iorque, New York University, pp. 79-112;

Narine, Shaun (1999), “ASEAN into the 21st century: problems and prospects”, in *The Pacific Review*, 12, 3, pp. 357-380.



Oba, Mie (2014), "ASEAN and the Creation of a Regional Community", in *Asia-Pacific Review*, 21, 1, pp. 63-78;

Ojendal, Joaquin (2004), "Back to the Future? Regionalism in South-East Asia under Unilateral Pressure", in *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, 80, 3, pp. 519-533;

Parameswaran, Prashanth (2014), "Between Aspiration and Reality: Indonesian Foreign Policy After the 2014 Elections", in *The Washington Quarterly*, 37, 3, 153-165;

Parameswaran, Prashanth (2015), "Explaining the "Sink the Vessels" Policy under Jokowi", in *The Diplomat*, disponível em: <https://thediplomat.com/2015/01/explaining-indonesias-sink-the-vessels-policy-under-jokowi/>

Rattanasevee, Pattharapong (2014), "Leadership in ASEAN: The Role of Indonesia Reconsidered", in *Asian Journal of Political Science*, 22, 2, pp. 113-127;

Roberts, Christopher B. e Erlina Widyaningsih (2015), "Indonesian Leadership in ASEAN: Mediation, Agency and Extra-Regional Diplomacy", in Christopher Roberts, Ahmad Habir e Leonard Sebastian (eds), *Indonesia's Ascent: Power, Leadership, and the Regional Order*, Singapura, Palgrave Macmillan, pp. 264-286;

Rose, Gideon (1998), "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy", in *World Politics*, 51, pp. 144-172.

Rüland, Jürgen (2000), "ASEAN and the Asian Crisis: Theoretical Implications and Practical Consequences for Southeast Asian Regionalism", in *The Pacific Review*, 13, 3, pp. 421-451;

Ruland, Jürgen (2014), "Constructing Regionalism Domestically: Local Actors and Foreign Policy Making in Newly Democratized Indonesia", in *Foreign Affairs Policy*, 10, pp. 180-201.

Ryu, Yongwook (2015), "Key Intra-ASEAN Bilateral Relations: Opportunities and Challenges", in Christopher Roberts, Ahmad Habir e Leonard Sebastian (eds), *Indonesia's Ascent: Power, Leadership, and the Regional Order*, Singapura, Palgrave Macmillan, pp. 244-263;

Searight, Amy E. (2018), “How ASEAN Matters in the Age of Trump”, in *East Asia Forum Quarterly*, 10, 1, pp. 11-12;

Sebastian, Leonard C. (2006), “Domestic Security Priorities, “Balance of Interests” and Indonesia’s Management of Regional Order”, in Joseph Chinyong Liow e Ralf Emmers, *Order and Security in Southeast Asia: Essays in Memory of Michael Leifer*, Londres e Nova Iorque, Routledge, pp. 175-195.

Sebastian, Leonard C. (2013), “Indonesia’s Dynamic Equilibrium and ASEAN Centrality”, The NIDS International Symposium, Novembro, disponível em: <http://www.nids.mod.go.jp/english/event/symposium/pdf/2013/E-01.pdf>;

Sebastian, Leonard C. e Lanti (2010), “Perceiving Indonesian Approaches to International Relations Theory”, in Amitav Acharya e Barry Buzan, *Non-Western Theories of International Relations*, pp. 148-173.

Sebastian, Leonard et al. (2015), “Beyond the Archipelagic Outlook: the Law of the Sea, Maritime Security and the Great Powers”, in Christopher B. Roberts, Ahmad D. Habir e Leonard C. Sebastian, *Indonesia’s Ascent: Power, Leadership, and the Regional Order*, Hampshire, Palgrave Macmillan, pp. 308-334;

Shambaugh, David (2013), “Assessing the US “Pivot” to Asia”, in *Strategic Studies Quarterly*, 7, 2, pp. 10-19;

Shambaugh, David (2015), “International Relations in Asia: A Multidimensional Analysis”, in David Shambaugh e Michael Yahuda, *International Relations of Asia*, Lanham, Rowman & Littlefield, pp. 3-29.

Shekhar, Vibhanshu e Joseph Chinyong Liow (2014), “Indonesia as a Maritime Power: Jokowi’s Vision, Strategies, and Obstacles Ahead”, in *Brookings*, disponível em: <https://www.brookings.edu/articles/indonesia-as-a-maritime-power-jokowis-vision-strategies-and-obstacles-ahead/>;

Smith, Anthony L. (2004), “ASEAN’s Ninth Summit: Solidifying Regional Cohesion, Advancing External Linkages”, in *Contemporary Southeast Asia*, 26, 3, pp. 416-433;

Smith, Anthony L. (2003), “Epilogue: The Bali Bombing and Responses to International Terrorism”, in Hadi Soesastro, Anthony L. Smith e Han Mui Ling, *Go-*

*vernance in Indonesia: Challenges Facing the Megawati Presidency*, Singapura, Institute of Southeast Asian Studies, pp. 305-322;

Solingen, Etel (2008), “The Genesis, Design and Effects of Regional Institutions: Lessons from East Asia and the Middle East”, in *International Studies Quarterly*, 52, 2, Jun., p. 261-294.

Stubbs, Richard (2003), “ASEAN Plus Three: Emerging East Asian Regionalism?”, in *Asia Survey*, 42, 3, pp. 440-455.

Sukma, Rizal (1995), “The evolution of Indonesia’s Foreign Policy: An Indonesian Perspective”, in *Asian Survey*, 35, 3, pp. 304-315;

Sukma, Rizal (2003), *The Future of ASEAN: Towards a Security Community*, paper apresentado no seminário “ASEAN Cooperation: Challenges and Prospects in the Current International Situation”, na Missão Permanente da Indonésia nas Nações Unidas, em 03 de Junho de 2003, disponível em:

Sukma, Rizal (2009), “Indonesia-China Relations: The Politics of Re-Engagement”, in *Asian Survey*, 49, 4, pp. 591-608;

Sukma, Rizal (2009a), “Indonesia needs a post-ASEAN foreign policy”, in *The Jakarta Post*, disponível em: <http://www.thejakartapost.com/news/2009/06/30/indonesia-needs-a-postasean-foreign-policy.html>

Sukma, Rizal (2012), “Domestic Politics and International Posture: Constraints and Possibilities”, in Anthony Reid (ed.), *Indonesia Rising: The Repositioning of Asia’s Third Giant*, Singapura, Institute of Southeast Asean Studies, pp. 77-92;

Tan, See Sang (2015), “Indonesia among the Powers: Will ASEAN Still Matter to Indonesia?”, in in Christopher Roberts, Ahmad Habir e Leonard Sebastian (eds), *Indonesia’s Ascent: Power, Leadership, and the Regional Order*, Singapura, Palgrave Macmillan, pp. 287-307;

Tan, See Sang (2018), “A Defense of the ADMM Plus”, in *East Asia Forum Quarterly*, 10, 1, pp. 26-27;

Tay, Simon S.C. (2010), “The ASEAN Charter: Between National Sovereignty and the Region’s Constitutional Moment”, in *Singapore Yearbook of International Law*, 12, pp. 151-170.

Vermont, Philips J. (2018), “Managing the Superpower Transition”, in *East Asia Forum Quarterly*, 10, 1, pp. 15-16;

Warburton, Eve (2017), “Jokowi and the New Developmentalism”, in *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 52, 3, pp. 297-320;

Weatherbee, Donald E. (2005), “Indonesian Foreign Policy: A Wounded Phoenix”, in *Southeast Asian Affairs 2005*, pp. 150-170;

Widjajanto, Andi (2013), “Indonesia's Military Doctrinal Stagnation”, in *Strategic Review: The Indonesian Journal of Leadership, Policy and World Affairs*, disponível em: <http://www.sr-indonesia.com/web-exclusives/view/indonesia-s-military-doctrinal-stagnation>;

Williams, Mark S. (2015), “Yudhoyono’s Third Way: Muslim Democracy, National Stability, and Economic Development in Indonesia”, in Christopher B. Roberts, Ahmad D. Habib e Leonard C. Sebastian, *Indonesia’s Ascent: Power, Leadership, and the Regional Order*, Hampshire, Palgrave Macmillan;

Yamakage, Susumu (2005), “The Construction of an East Asian Order and the Limitations of the ASEAN Model”, in *Asia-Pacific Review*, 12, 2, pp. 1-9;

*Nota:* Todas as hiperligações enunciadas *supra* funcionavam correctamente a 09 de Novembro de 2018.